

Le présent rapport de recherche a été préparé à la demande du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Il renferme les constatations et les opinions du(des) auteur(s), mais ne reflète pas nécessairement les opinions du Comité d'examen ou de ses membres.

Mécanismes de financement de rechange pour les routes

Préparé pour :

Le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Préparé par :

Fred P. Nix

Avec la collaboration de :

John Pearson

Michèle Delaquis

Mars 2001

SOMMAIRE

Le mandat de la présente recherche consistait à examiner des mécanismes de financement de rechange – c’est-à-dire, autres que le recours traditionnel, aux niveaux provincial et territorial, aux fonds fiscaux consolidés et, au niveau local, aux impôts fonciers et aux subventions des hautes instances du gouvernement. Trois solutions de rechange précises sont examinées (et peuvent comporter des recoupements) : routes à péage, organismes de transport urbain et fonds routiers.

Cette recherche descriptive examine le fonctionnement de ces institutions. Aucune conclusion n’est tirée à savoir si les routes à péage, les organismes de transport urbain ou les fonds routiers constituent une meilleure façon de financer les routes que les méthodes traditionnelles.

Pour situer le contexte, cette recherche expose les dépenses courantes, les revenus des taxes perçues comme les taxes des utilisateurs routiers et les points de vue des provinces et territoires sur les mécanismes de rechange. Les dépenses pour les routes s’élèvent à 12 milliards de dollars par année, ce qui comprend les dépenses dans les routes à péage qui ne sont pas habituellement incorporées dans les résumés des dépenses des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux. Les revenus tirés des taxes généralement associés aux utilisateurs routiers et des péages dépassent les 14 milliards. La plupart des provinces, territoires, grandes villes et groupes d’utilisateurs voient essentiellement une solution de rechange aux arrangements actuels : que le gouvernement fédéral participe aux dépenses dans les routes avec les recettes fiscales de 4 milliards de dollars qu’il tire de la taxe d’accise sur le carburant pour véhicule.

Il existe 19 installations à péage au Canada et quatre autres sont envisagées. À tous points de vue, les installations actuelles sont une réussite sur le plan financier. Cela ne signifie pas nécessairement que les péages couvrent tous les coûts, car dans certains cas des fonds publics ont été ou sont fournis. Près d’un demi-million de déplacements en véhicule sont effectués chaque jour sur des routes à péage, ce qui correspond à des revenus annuels d’environ 279 millions de dollars.

Plusieurs provinces établissent de nouveaux modes de financement des routes locales dans les grandes villes (ou zones urbaines englobant des municipalités contiguës). L’accent est mis sur les services de transport urbain. Les deux approches les plus prometteuses sont celles de Montréal (l’accent est mis presque exclusivement sur le transport urbain) et Vancouver. Malgré certaines difficultés de départ, à long terme ces nouveaux arrangements se traduiront probablement par une plus grande dépendance sur les droits d’utilisation pour le financement des routes locales.

Bien des provinces ont, à un moment ou l’autre, jonglé avec l’idée d’établir un fonds routier pour financer les routes. Le Highway Trust Fund des É.-U. se rapproche le plus de ce type de fonds et sert souvent de modèle. Toutefois, certains aspects de ces fonds ressemblent davantage à un exercice de relations publiques qu’à de nouveaux modes de financement des routes.

Actuellement, l’approche la plus innovatrice – bien que ce soit sur une petite échelle – a été adoptée en Saskatchewan, où un programme a été établi pour permettre aux camionneurs d’exploiter les gros camions moyennant un paiement versé directement dans un fonds spécial consacré exclusivement à l’amélioration des routes. Sur une plus grande échelle, la Colombie-Britannique a créé une nouvelle société d’État financée par des taxes spéciales (une partie de la

taxe provinciale sur le carburant) et responsable de payer les coûts d'immobilisations des routes provinciales (entre autres).

Étrangement, personne au Canada ne porte beaucoup d'attention aux fonds routiers préconisés par la Banque mondiale. La Nouvelle-Zélande est probablement le pays qui a eu le plus de succès dans l'établissement d'un tel fonds et les gouvernements canadiens devraient peut-être examiner cette approche de plus près.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
2. Contexte et pratiques actuelles	3
2.1 Terre-Neuve et Labrador	6
2.2 Île-du-Prince-Édouard	6
2.3 Nouvelle-Écosse	6
2.4 Nouveau-Brunswick	8
2.5 Québec	9
2.6 Ontario	10
2.7 Manitoba.....	12
2.8 Saskatchewan.....	12
2.9 Alberta	13
2.10 Colombie-Britannique	15
2.11 Yukon	16
2.12 Territoires du Nord-Ouest	16
2.13 Sommaire.....	17
3. Routes à péage	21
3.1 Introduction	21
3.2 Routes à péage et partenariat secteur public–secteur privé	22
3.3 Routes à péage au Canada	22
3.3.1 <i>Ponts Halifax-Dartmouth.....</i>	<i>23</i>
3.3.2 <i>Autoroute Cobequid Pass</i>	<i>25</i>
3.3.3 <i>Pont de la Confédération.....</i>	<i>27</i>
3.3.4 <i>Pont du port de Saint John.....</i>	<i>28</i>
3.3.5 <i>Liaisons entre l’Ontario et les États-Unis</i>	<i>29</i>
3.3.6 <i>Autoroute 407.....</i>	<i>34</i>
3.3.7 <i>Autoroute Coquihalla.....</i>	<i>35</i>
3.3.8 <i>Autres</i>	<i>36</i>
3.4 Routes à péage dans le monde	37
3.5 Sommaire.....	39
4. Routes urbaines	42
4.1 Introduction	42
4.2 Vancouver : TransLink	44
4.3 Edmonton et Calgary	46
4.4 L’AMT de Montréal	46
4.5 Sommaire.....	47
5. Fonds routiers.....	49
5.1 Introduction	49
5.2 United States Highway Trust Fund	54
5.3 Fonds routiers préconisés par la Banque mondiale	56
5.4 Nouvelle-Zélande	58
5.5 Fonds routiers canadiens	62
5.6 Sommaire.....	66
6. Observations récapitulatives	67
Bibliographie	70
Notes de fin	75

TABLEAUX

Tableau 1 : Dépenses routières et taxes sur le carburant	4
Tableau 2 : Sommaire des aspects des politiques de financement des routes	18
Tableau 3 : Routes, ponts et tunnels à péage au Canada	24
Tableau 4 : Tarifs de péage (\$CAN).....	29
Tableau 5 : Données financières relatives aux installations à péage	30
Tableau 6 : Routes à péage dans le monde	37
Tableau 7 : Sommaire des caractéristiques des routes, ponts et tunnels à péage.....	41
Tableau 8 : Pays dotés d'un fonds routier ou travaillant à sa création	50
Tableau 9 : Transfund New Zealand, rapport annuel 1999-2000	62

BOÎTES DE TEXTE

Boîte de texte 1 : Perspective mondiale du financement des routes	1
Boîte de texte 2 : Commission royale et routes à péage.....	21
Boîte de texte 3 : Vérificateur général de la Nouvelle-Écosse.....	25
Boîte de texte 4 : Étau budgétaire du transport urbain	42
Boîte de texte 5 : Région métropolitaine de Vancouver : TransLink.....	44
Boîte de texte 6 : Taxes à affectation définie et fonds routiers au Japon	49
Boîte de texte 7 : Transfund New Zealand.....	60
Boîte de texte 8 : Opinion de la Commission royale sur l'approche de la Nouvelle- Zélande.....	61

1. Introduction

La plupart des routes au Canada sont financées par des fonds fiscaux consolidés. Il s'agit donc de recettes fiscales perçues sans aucune obligation ni mandat quant à la façon de les dépenser. Il n'existe que quelques taxes routières ou péages à affectation définie au Canada. Toutefois, depuis dix ans, les méthodes conventionnelles ont connu de légers changements, car certaines zones urbaines et de nouvelles liaisons du réseau routier ont adopté des méthodes de financement de rechange. De plus, au moins une province a commencé à affecter des portions de la taxe sur le carburant à certains domaines de dépenses touchant les transports.

Le financement novateur ou non traditionnel prévoit parfois des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour la construction ou l'exploitation des routes. Ces partenariats constituent clairement des mécanismes de financement de rechange, où la responsabilité du secteur privé englobe le financement. Mais ils peuvent également être considérés comme des mécanismes de financement de rechange même s'ils ne prévoient aucune responsabilité de financement de la part du secteur privé. Un contrat d'entretien avec un exploitant privé, dans la mesure où il consent des coûts moindres que dans le cas d'un organisme public, peut permettre de libérer des fonds gouvernementaux qui pourront être affectés à d'autres usages.

Boîte de texte 1 : Perspective mondiale du financement des routes

On a de plus en plus conscience que presque tous les pays qui financent leurs routes par des fonds fiscaux consolidés manquent gravement d'argent pour l'investissement et l'entretien routiers... Ainsi, les gouvernements du monde entier tentent de générer des recettes supplémentaires pour les routes en i) améliorant l'utilisation des budgets existants, ii) en puisant davantage dans les fonds fiscaux consolidés gouvernementaux et iii) en mettant en place des péages sur les routes à grande circulation ou en incitant le secteur privé à construire et à exploiter de telles routes en vertu d'accords de concession.

Ian Heggie, 1999

Les mécanismes de financement de rechange examinés dans la présente étude englobent 19 installations à péage au Canada (dont 12 sont situées aux passages frontaliers entre le Canada et les États-Unis), cinq nouveaux modes de financement dans des zones urbaines (qui touchent généralement le financement du transport en commun de même que celui des routes) et plusieurs fonds routiers. Les fonds routiers agissent comme dépôts de droits d'utilisation à affectation définie et comme sources

de financement pour l'entretien ou la construction de routes. Le principal fonds de ce type au Canada a été institué en Colombie-Britannique, où une société d'État propriétaire des routes provinciales finance les immobilisations notamment à partir de recettes spécialement réservées à cet usage, provenant de taxes sur le carburant.

Ces mécanismes de financement de rechange ont pour résultat que les utilisateurs des routes, sur quelques segments du réseau routier, paient maintenant pour ces mêmes routes de façon plus explicite que par le passé. Ces nouveaux mécanismes ont l'avantage apparent de faire appel à de nouvelles sources d'argent – c'est-à-dire à d'autres sources que les fonds fiscaux consolidés traditionnels. De plus, c'est du moins ce que l'on prétend, ils permettraient de rendre la fourniture de routes plus efficace. Cette commercialisation des routes aurait certainement obtenu

l'appui de la Commission royale de 1992 sur le transport des voyageurs au Canada et de la Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* en 1993.

Le présent rapport décrit ces mécanismes de financement de rechange et tente d'évaluer le degré d'efficacité de ces segments plus commercialisés du réseau routier. Pour ce faire, nous examinerons les méthodes de financement dans d'autres pays – particulièrement en ce qui a trait aux fonds routiers préconisés par la Banque mondiale.

Le prochain chapitre brosse un portrait succinct du contexte actuel et des pratiques en usage dans chaque province et territoire. Force nous est de constater, avant tout, que les routes provinciales et territoriales sont financées surtout par les fonds fiscaux consolidés. Les trois chapitres suivants décrivent les trois éléments prévus dans le mandat de la présente recherche : les routes à péage, les organismes de voirie urbaine – c'est-à-dire les mécanismes de financement novateurs des routes urbaines – et les fonds routiers. Ces trois sujets ne sont pas mutuellement exclusifs, ce qui explique certains recoupements. Par exemple, un fonds routier national pourrait être institué pour financer toutes les routes, y compris les routes locales. Ou encore, l'établissement d'un fonds routier peut avoir des effets sur les politiques touchant les routes à péage. Le dernier chapitre résume nos observations sur ces questions.

Notre recherche se veut descriptive et nous ne formulons donc aucune recommandation quant au mode de financement à privilégier pour les routes.

2. Contexte et pratiques actuelles

Le Canada semblait emprunter la voie d'un régime d'utilisateur-payeur et de taxes à affectation définie au moment où les routes et les véhicules ont fait leur apparition. À partir d'avant la Première Guerre mondiale, soit depuis l'avènement de l'automobile et des routes sous leurs formes modernes, jusqu'à environ 1950, plusieurs provinces ont affecté les recettes provenant des droits d'immatriculation des véhicules – la première taxe routière explicite – à la construction et à l'entretien des routes. On établissait ainsi le principe d'un lien entre l'utilisation d'une route et le paiement de certaines taxes. Les gouvernements se sont grandement appuyés sur ce principe depuis, notamment lorsqu'ils souhaitaient instituer de pareilles taxes. Dans les années 1920, il n'existait aucune taxe de vente générale et l'établissement d'une taxe spéciale sur l'essence était donc inhabituelle. Sept des dix provinces (Terre-Neuve comprise) s'étaient dotées de dispositions d'affectation de crédits dans leur législation initiale. De plus, ces lois comprenaient toutes des dispositions garantissant que seule l'essence consommée sur les routes publiques était taxée.¹

Cette dépendance initiale envers les taxes affectées à des fins particulières a disparu au cours de la Seconde Guerre mondiale et après. En 1972, seules cinq provinces avaient gardé des vestiges des taxes spécifiquement prélevées auprès des usagers des routes et même celles-ci étaient dérisoires par rapport aux intentions initiales. (Cinq provinces conservaient le pouvoir législatif d'utiliser des recettes de taxes sur l'essence ou d'autres recettes fiscales pour les routes; il est difficile de dire combien exerçaient effectivement ce pouvoir.)

De plus, le financement par péage ne s'est jamais répandu ici autant qu'aux États-Unis, bien que cette idée ait connu une résurgence après la Seconde Guerre mondiale, ce que nous expliquons au chapitre 3. Les péages constituent un paiement encore plus explicite des routes que les taxes à affectation définie, car l'utilisateur y voit un lien précis entre paiement et utilisation. Dans les années 1980, les routes étaient presque universellement perçues comme un bien public à financer par l'ensemble des contribuables à partir des recettes fiscales consolidées.

La description ci-dessous des méthodes courantes et des perceptions du financement des routes commence par des renseignements recueillis lors d'une étude de 1995.² Ces données ont été mises à jour à l'aide de renseignements plus récents, lorsque ceux-ci étaient disponibles. Les perceptions actuelles du financement routier ont été tirées de mémoires présentés au Comité d'examen de la LTC et d'autres sources récentes.

Pour situer le contexte, le Tableau 1 présente un aperçu des dépenses routières, des recettes des taxes sur le carburant et des longueurs de route. Le Nunavut est inclus dans les T.N-O.

- **Dépenses routières :** Les chiffres indiqués sont les dépenses routières provinciales ou territoriales totales, plus les dépenses des gouvernements locaux exclusion faite des transferts de paiement provinciaux ou territoriaux.³ Les dépenses des gouvernements provinciaux et territoriaux comprennent toutes les activités associées aux routes par les ministères responsables (construction, entretien, conformité, sécurité, etc.). Le montant indiqué pour le gouvernement fédéral ne correspond qu'aux dépenses dans les divers ministères fédéraux pour les routes.⁴ Il ne comprend pas les paiements de transfert aux provinces ou territoires

pour les routes (se situant quelque part entre 198 et 345 millions en 1998-1999, selon les montants retenus ⁵) et n'inclut pas non plus aucune des dépenses du gouvernement fédéral en matière de sécurité et de politiques.

- Recettes des taxes sur le carburant :** Les recettes provinciales pour 1998 sont estimées à partir des ventes de carburant. Statistique Canada fournit le montant des ventes de carburant sur lesquelles des taxes routières ont été payées, bien que certains chiffres soient estimés.⁶ Les recettes de la taxe d'accise fédérale sont estimées par le montant des ventes de carburant multiplié par le taux de taxe pertinent (10 ¢/litre pour l'essence et 4 ¢/litre pour le carburant diesel).⁷ De même, les recettes des taxes provinciales et territoriales sont basées sur les taux de taxation de 1998, multipliés par les ventes de carburant.⁸ Ce qui n'est peut-être pas compris (et qu'il est difficile d'établir) dans les montants indiqués sont les taxes spéciales sur le carburant dans certaines zones urbaines. *(D'autres qui ont effectué cette comparaison entre les taxes sur le carburant et les dépenses routières ont souvent déduit un « équivalent de taxe de vente » des recettes provenant des taxes sur le carburant. Cette méthode peut être plus ou moins appropriée, mais nous ne l'employons pas ici.)*
- Longueurs de route :** Les longueurs de route sont indiquées en kilomètres équivalents deux voies et ne comprennent que les routes locales (municipales) et provinciale ou territoriale pour chaque juridiction. Les routes fédérales sont indiquées séparément dans leur propre colonne, pour que les ratios dans les deux dernières colonnes ne soient pas faussés. Les renseignements initiaux (1995) datent quelque peu mais semblent être la seule source nationale.⁹ Dans quelques cas, ils ont été mis à jour à partir d'estimations plus récentes de ministères provinciaux et territoriaux responsables des routes. Cette mise à jour est difficile à effectuer, car la plupart des gouvernements ne déclarent que des « routes-kilomètres ». ¹⁰ Des chiffres plus précis pour 1999 modifieraient les calculs des deux dernières colonnes de façon mineure. En général, les longueurs des routes à péage ne sont pas comprises dans ces chiffres (seule exception : l'autoroute Coquihalla).

Tableau 1 : Dépenses routières et taxes sur le carburant

	Dépenses routières 1998-1999	Recettes des taxes sur le carburant 1998	Recettes de la taxe d'accise fédérale 1998	Longueurs de route (km équiv. 2 voies)	Dépenses par km	Recettes des taxes sur le carburant par km
	(millions de dollars)			km	\$/km	\$/km
T.-N.	194	117	62	12 874	15 069	13 930
Î.-P.-É.	78	29	21	6 160	12 662	8 129
N.-É.	270	208	130	25 701	10 505	13 173
N.-B.	403	162	117	25 185	16 002	11 074
Qc	2 659	2 052	901	119 344	22 280	24 746
Ont.	3 536	2 524	1 475	165 545	21 360	24 158
Man.	468	193	144	86 128	5 434	3 908
Sask.	499	314	163	198 722	2 511	2 396
Alb.	1 472	571	518	177 464	8 295	6 135
C.-B.	1 769	619	487	63 678	27 780	17 370
Yukon	61	6	8	4 975	12 261	2 856
T.N.-O.	41	13	8	5 097	8 044	4 201
Fédéral	156			15 080	10 345	
Total	11 606	6 809	4 034	905 953	12 811	11 968

Les chiffres du Tableau 1 ne sont pas parfaits. Par exemple :

- Les ventes de carburant pour certaines provinces sont estimatives.
- Les taxes sur les carburants comme le propane ne sont pas incluses.
- Certaines taxes spéciales sur le carburant – notamment celles de 1,5 ¢/litre dans la région de Montréal, de 4 ¢/litre à Vancouver ou de 2,5 ¢/litre à Victoria –ne sont peut-être pas incluses.
- Les estimations des longueurs de route auraient été plus précises si nous avions disposé de meilleures données.

De plus, plusieurs autres problèmes sont particulièrement importants dans le contexte de cette recherche. Premièrement, les dépenses ont été sous-évaluées au point où les activités de la plupart des routes à péage ne sont pas comprises dans les montants indiqués. Cela s'avère complexe car, dans certains cas, les coûts des routes à péage sont probablement compris (p. ex. l'autoroute Coquihalla et la portion « entretien » de l'autoroute Cobequid Pass), alors qu'ils ne le sont pas dans d'autres cas (p. ex. : le pont de la Confédération ou l'un ou l'autre des 12 ponts et tunnels entre l'Ontario et les États-Unis). Deuxièmement, les revenus de péage associés aux 19 routes à péage au Canada ne sont pas compris dans les colonnes des recettes. Troisièmement, les droits d'immatriculation de véhicule, les frais de permis de conduire et autres taxes, amendes et redevances reliées aux routes ne sont pas non plus compris dans les colonnes des recettes. Aucune source immédiate pour la ventilation de ces montants par juridiction n'a été trouvée, mais au total, en 1998-1999, ils représentaient 3,1 milliards de recettes gouvernementales.¹¹

En dépit de ces problèmes, un certain nombre d'observations peuvent être formulées.

- Le Canada dépense environ 11,6 milliards par année pour ses routes. Ce chiffre ne comprend pas tous les coûts associés aux routes (police et frais judiciaires, coûts d'exploitation des véhicules, etc.) et n'équivaut pas à ce qu'une entreprise ou un économiste considéreraient comme un coût. Une entreprise ferait appel à un cadre d'évaluation des éléments d'actif et un économiste inclurait, en plus, les coûts externalisés.
- Deuxièmement, bien qu'il existe quelques véritables taxes d'utilisation des routes au Canada, les taxes considérées traditionnellement comme faisant partie de cette catégorie dépassent de plus de 2 milliards les montants annuels dépensés pour les routes. Le total des recettes des taxes sur le carburant et des droits d'immatriculation de véhicule ou de permis de conduire atteignent presque les 14 milliards. Même si l'on tient compte de la portion « équivalence de taxe de vente » de la taxe sur le carburant (environ 0,5 milliard), le montant perçu auprès des utilisateurs des routes dépasse toujours le montant dépensé pour les routes.¹² Historiquement, une grande part du fardeau des routes locales a été soutenue par les taxes foncières locales, c'est donc dire que la différence réelle entre ce que paient les utilisateurs des routes, y compris les propriétaires fonciers locaux, et ce qui est dépensé pour les routes dépasse largement les 2 milliards.
- Troisièmement, si l'on utilise seulement les recettes des taxes sur le carburant comme indication du niveau de toutes les taxes reliées aux routes, il appert que l'économie des routes

varie considérablement d'une juridiction à l'autre. Aux extrêmes, les recettes des taxes sur le carburant en Colombie-Britannique ne correspondent qu'à 63 p. 100 des dépenses routières annuelles (les routes de la Colombie-Britannique sont très coûteuses), tandis qu'en Ontario, les taxes sur le carburant dépassent les dépenses routières de 13 p. 100 (les volumes de trafic y sont très élevés).

2.1 Terre-Neuve et Labrador

Il n'y a pas de lien direct entre les taxes payées par les utilisateurs des routes et les dépenses routières dans cette province. Les dépenses pour les routes locales et provinciales s'élevaient à 194 millions pour l'exercice 1998-1999. Toutes les dépenses provinciales provenaient des fonds fiscaux consolidés ou des transferts fédéraux (de 58 à 67 millions). En fait, à Terre-Neuve et au Labrador, les transferts fédéraux représentent une proportion plus élevée des dépenses routières que n'importe où ailleurs.¹³

Par le passé, les politiques de financement routier comprenaient des taxes à affectation définie (des années 1930 aux années 1950), des fonds routiers (« Highroads Fund », abandonnés en 1950) et des mécanismes de partage de certaines recettes fiscales à affectation définie avec les gouvernements locaux.¹⁴ Le point de vue actuel de la province sur le financement des routes est que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer et qu'il devrait utiliser à cette fin les recettes provenant de la taxe d'accise fédérale sur le carburant.

2.2 Île-du-Prince-Édouard

Bien qu'il n'y ait aucun lien direct entre les taxes payées par les utilisateurs des routes et les dépenses routières, la province compare parfois les taxes reliées aux routes aux dépenses, peut-être tout simplement pour voir quel pourrait être ce lien. Au cours de l'exercice 1998-1999, 78 millions ont été dépensés pour les routes locales et provinciales. Depuis quelques décennies, les transferts fédéraux ont fourni en moyenne 6,9 millions par année pour le financement des routes. Toutefois, avec l'expiration du Programme d'aide de transition au transport des marchandises dans la Région atlantique, tout le financement routier est maintenant (exercice 2001-2002) assuré par la province à partir des fonds fiscaux consolidés.¹⁵

La vision actuelle de la province en matière de financement routier est que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle. Le mémoire présenté au Comité d'examen de la LTC souligne que 25 millions par année sont perçus en taxes d'accise fédérales sur le carburant auprès des utilisateurs des routes de l'Î.-P.-É – la province soutient qu'une certaine part de cette argent devrait lui revenir. (Les chiffres du Tableau 1 indiquent qu'il s'agit de 21 millions mais, compte tenu des estimations en cause, cet écart n'est pas important.)

2.3 Nouvelle-Écosse

Pendant l'exercice 1998-1999, la Nouvelle-Écosse a dépensé 270 millions pour les routes locales et provinciales. La majorité des dépenses provinciales provenaient des fonds fiscaux consolidés;

les transferts fédéraux étaient de 36 à 42 millions.¹⁶ Comme le ministère des Transports et des Travaux publics a signé un contrat avec l'administration de l'autoroute Cobequid Pass (Atlantic Highway Corporation) pour l'entretien de cette route à péage, c'est l'un des rares cas au Canada où des redevances d'utilisation à affectation définie (péages) sont utilisées par un ministère provincial pour payer une route.

La Nouvelle-Écosse a une longue histoire de financement par fonds routiers divers, remontant jusqu'à 1913, où le « Road Improvement Fund » recevait des dépôts des droits d'immatriculation de véhicule. Certaines formes de fonds routiers se sont maintenus jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale.¹⁷

Les politiques actuelles de la Nouvelle-Écosse sont semblables à celles d'autres juridictions – aucune relation directe entre taxes et dépenses, et financement des routes par les fonds fiscaux consolidés. Toutefois, en quelques endroits, une relation plus directe a été établie ou est en passe de l'être.

- Il existe présentement trois routes à péage dans la province (chapitre 3) et, jusqu'à environ 1993, le Canso Causeway avait des péages.
- Par le passé, le rapport annuel du ministère, alors appelé ministère des Transports et des Communications, contenait une section qui faisait état des recettes fiscales relatives aux routes (traversiers compris). Ces chiffres n'étaient donnés qu'à des fins de comparaison, car ces recettes fiscales ne servaient pas au financement du ministère.
- Le *Public Highways Act* de la province contient une clause qui prévoit l'établissement d'un fonds routier (dans sa version de 1995 – nous ne savons pas si des changements y ont été apportés).
- En vertu du *Gasoline and Diesel Tax Act of 1989*, un fonds d'affectation spécial des transports a été établi. À compter de 1990-1991, ce fonds était utilisé pour accumuler une taxe supplémentaire de 2 ¢/litre sur l'essence et une taxe supplémentaire de 4,5 ¢/litre sur le carburant diesel. Ces taxes devaient générer environ 35 millions en 1991-1992 et ces sommes étaient destinées à la rénovation des routes de classe supérieure. On s'était inquiété à l'époque de ce que le gouvernement aurait pu simplement réduire le financement du ministère au chapitre des routes proportionnellement au montant levé dans ce fonds spécial, annulant ainsi toute augmentation nette des dépenses routières. L'idée d'utiliser ce fonds pour financer les routes a été abandonnée quelques années plus tard. (Techniquement, il semblerait que ce fonds existe toujours. Mais les recettes fiscales des taxes sur le carburant n'y sont pas accumulées et le fonds ne sert à payer aucune route.)

Les vues de la Nouvelle-Écosse sur le financement des routes sont révélées dans le *Plan d'activités 2000-2001* du ministère des Transports et des Travaux publics.

« Une recherche récente montre qu'une augmentation de 1 p. 100 de l'inventaire routier de notre pays générerait une augmentation de 0,5 p. 100 de la productivité, et un investissement routier peut générer un rendement annuel de 10 à 40 p. 100. Plus précisément, si le Canada devait porter son réseau routier national au niveau des normes

appropriées, les avantages en dépasseraient les coûts par un ratio de presque 2 pour 1, les avantages se traduisant notamment par une réduction du temps de déplacement, des coûts d'exploitation des véhicules et du nombre d'accidents, de décès et de blessures. »

Bien que le *Plan d'activités* ne dise pas comment ces investissements doivent être financés, il indique que le gouvernement fédéral perçoit 5 milliards en taxes sur le carburant auprès des utilisateurs des routes au Canada. Sous la rubrique « Communications », le plan formule le « message clé » suivant : « Le gouvernement fédéral a l'obligation de retourner une plus grande part des 125 millions de taxe sur le carburant qu'il perçoit des Néo-Écossais pour la construction de routes. » Le plan poursuit plus ou moins en détail sur le besoin de dépenser plus pour les routes (vieillesse des revêtements, etc.) mais ne formule pas de proposition précise pour trouver de nouvelles ressources financières. Sous la rubrique « Priorités », le plan comprend l'élément suivant : « Recherche d'une entente de partage des coûts avec le gouvernement fédéral pour le réseau routier national en Nouvelle-Écosse. » Le plan indique également que le ministère étudiera les aspects de la privatisation de l'entretien des routes et qu'il « explorera le potentiel du partage des coûts du projet d'infrastructure avec le secteur privé. »

Ces principes sont réitérés dans le mémoire présenté par la Nouvelle-Écosse au Comité d'examen de la LTC, assortis d'une suggestion plus concrète à l'effet que le gouvernement fédéral engage la moitié des recettes de la taxe d'accise sur les carburants des véhicules automobiles pour les dépenses routières. Ainsi, la province bénéficierait de 65 millions supplémentaires par année.

2.4 Nouveau-Brunswick

Pendant l'exercice 1998-1999, 403 millions ont été dépensés pour les routes locales et provinciales. Le dernier rapport annuel (1999-2000) indique des dépenses totales au niveau provincial d'environ 349 millions (comparativement aux 304 millions inclus dans le total des 403 millions pour 1998-1999). La plupart des dépenses sont soutenues par des crédits non budgétaires tirés des fonds fiscaux consolidés, bien qu'environ 34 millions soient payés par le gouvernement fédéral en vertu du Programme d'amélioration des routes Canada-Nouveau-Brunswick. Il pourrait également y avoir eu d'autres transferts fédéraux pour les routes en 1998-1999.¹⁸

Le Nouveau-Brunswick a institué un certain nombre de fonds routiers et de taxes spéciales au fil des ans. Dans les années 1920, il s'était doté d'un fonds routier qui recevait les recettes de la taxe sur l'essence. Ce fonds a été conservé jusqu'en 1935. En 1947, la province a créé un fonds spécial pour les chemins d'hiver, qui a été conservé jusqu'en 1952.¹⁹

En vertu des politiques actuelles, il n'y a aucune relation directe entre les taxes et les dépenses routières. Toutefois, le ministère des Transports fournit, dans son rapport annuel, un état des recettes qui comprend diverses licences, divers permis et diverses amendes touchant les utilisateurs des routes. Ces chiffres ne sont vraisemblablement fournis qu'à titre informatif, car ces sommes sont versées dans les fonds fiscaux consolidés.

En 1989, la province a expérimenté un autre concept de fonds routier – le Fonds en fiducie pour les routes de grande communication. Certaines taxes sur le carburant, soit quelques cents par litre en sus de la taxe régulière, étaient déposées dans le fonds et utilisées pour améliorer les routes de grande communication. Pour des raisons inconnues, le fonds a été abandonné à la fin de l'exercice 1992-1993.

Il existe une installation à péage dans la province – le pont du port de Saint John (chapitre 3) et il existe une nouvelle route qui devait être à péage (Fredericton-Moncton). Un entrepreneur privé a construit cette route et l'exploite, moyennant des droits proportionnels aux volumes de trafic.

Dans le mémoire de la province présenté au Comité d'examen de la LTC, la province soutient que le gouvernement fédéral doit partager les coûts du réseau routier national.

2.5 Québec

Pendant l'exercice 1998-1999, un total de 2 659 millions ont été dépensés pour les routes locales et provinciales. La portion provinciale (1 277 millions) est financée principalement par les fonds fiscaux consolidés, avec seulement de 20 à 23 millions en transferts fédéraux.

Bien que le Québec ait relié certaines recettes fiscales aux dépenses routières avant la Seconde Guerre mondiale, il semble que le seul fonds routier officiel connu au Québec ait été créé en 1950. (Toutefois, voir les observations finales de la présente section.) Nous ne savons pas si ce fonds a été utilisé ou dans quelle mesure il l'a été, ni combien de temps il a duré (il semble avoir existé jusqu'en 1960).²⁰ À l'heure actuelle, le Québec gère l'une des rares taxes spéciales sur le carburant au Canada, soit une taxe spéciale de 1,5 ¢/litre sur le carburant vendu dans la région de Montréal (voir le paragraphe 4.4).

Le Québec avait autrefois plus de routes et de ponts à péage que toute autre province (exclusion faite de la dizaine d'installations à péage entre l'Ontario et les États-Unis). Ces routes et ponts comprenaient les autoroutes 10, 13, 15 et 40, le pont Jacques-Cartier et le pont Champlain, ces deux derniers étant de juridiction fédérale. La première des routes (autoroute des Laurentides) tire son origine d'une loi de 1957 (*Loi sur l'autoroute Montréal-Laurentides*). En 1960, une nouvelle loi étendait la portée du mandat de l'administration responsable de l'autoroute des Laurentides et d'autres routes à péage étaient planifiées et construites. Dans les années 1980 (la date précise nous est inconnue), le gouvernement a modifié sa politique et les péages ont été supprimés.²¹

Dans ses observations sur cette première période (années 1950 et 1960), Nancy Bryan indique que la motivation de la première route à péage était l'idée que le groupe spécifique de personnes qui l'utiliserait (les résidents de Montréal se rendant dans des lieux de villégiature) devrait payer pour celle-ci. Plus tard, des autoroutes à péage ont été construites parce que des projets de construction à grande échelle étaient en cause et que l'utilisation de péages accélérerait leur réalisation. Toutefois, ces routes à péage n'ont pas connu une réussite financière car, à la fin de l'exercice 1967-1968, elles connaissaient un déficit accumulé, et croissant, de 49 millions. « À la fin de 1968, les avances provinciales en suspens à l'administration [responsable des routes à

péage] s'élevaient à plus du double du total des obligations émises par cette même administration. »²²

Plus récemment, un rapport de 1994 préparé pour le ministère des Transports recommandait que des péages électroniques soient envisagés pour financer de nouvelles routes.²³ Le rapport recommandait aussi que le gouvernement envisage de confier à contrat l'entretien routier au secteur privé.

Québec créait un fonds routier en 1996. Il semble qu'il s'agissait surtout d'une initiative comptable qui permettait aux projets d'immobilisations d'être amortis sur un certain nombre d'années. Ce fonds ne reçoit aucune recette fiscale à affectation définie. Il est plutôt constitué de crédits non budgétaires annuels tirés des fonds fiscaux consolidés. Il semble être un cadre de travail comptable permettant de suivre les coûts des routes.²⁴

À l'automne 2000, Québec adoptait une loi (projet de loi 164) qui définissait des normes de partenariat routier entre le secteur public et le secteur privé et des lignes directrices pour l'établissement et la perception de péages. Le projet de loi permettait au secteur privé d'être associé à la construction, à l'amélioration et à l'exploitation d'infrastructures de transport. Des installations à péage sont autorisées là où le public a le choix d'emprunter une autre route sans péage. L'exploration de routes possibles jusqu'à maintenant s'est limitée à deux autoroutes : un prolongement de 10 kilomètres à six voies de l'Autoroute 25 et l'achèvement de l'Autoroute 30 sur la Rive Sud, une voie de contournement.

« Québec n'a aucune installation à péage à l'heure actuelle, mais trois entreprises ont formé un consortium prêt à soumissionner sur tout projet lancé par le gouvernement. Le consortium a pris les devants en proposant deux nouveaux ponts à péage reliant l'île de Montréal à ses banlieues des rives nord et sud, pour un total de 900 millions. Le gouvernement provincial étudie le plan du consortium. Un péage de 2 \$ ou moins par voyage, administré électroniquement, en repaierait les coûts sur 30 ans. Toutefois, certains s'opposent à ce projet par crainte qu'un accès plus facile entraînerait le déplacement de la population de la ville vers les banlieues. Les défenseurs du transport en commun cherchent également à défendre leur option. »²⁵

2.6 Ontario

Au cours de l'exercice 1998-1999, l'Ontario a dépensé 3 536 millions pour les routes locales et provinciales. Presque tout le financement provincial provenait des fonds fiscaux consolidés (15 millions en transferts fédéraux). En plus de ces dépenses routières, des dépenses considérables sont associées aux treize routes, ponts et tunnels à péage en Ontario. (Chapitre 3).

La politique de l'Ontario en matière de financement routier a suivi un certain nombre de phases. La province avait eu un fonds routier – le « Highway Improvement Fund », de 1920 à 1952. Pour autant que nous le sachions, ce fonds n'était pas de la même catégorie que les fonds décrits au chapitre 5, mais il avait la caractéristique essentielle du dépôt de certaines recettes fiscales dans un compte spécial et de leur utilisation pour la construction et l'entretien de routes. Bien que le fonds ait connu plusieurs modifications au cours de son existence, la principale source de

revenus était la taxe sur l'essence, les subventions fédérales et des crédits non budgétaires annuels provenant des fonds fiscaux consolidés. Le fonds s'est maintenu après 1952 (il a connu plusieurs changements de nom) mais, il n'était plus, essentiellement, qu'une entité comptable et ses seules sources de revenus étaient des crédits non budgétaires annuels.²⁶

Dans les années 1950 et 1960, les crédits non budgétaires annuels étaient la principale source des dépenses routières provinciales, même si au cours de cette période l'idée du recours au péage a refait surface. En 1957, un comité de la législature a présenté des recommandations en ce sens; deux importants ponts le long du Queen Elizabeth Way (l'autoroute de Toronto jusqu'à la frontière américaine à Fort Érié) ont été construits comme ponts à péage et on envisageait même à faire de la nouvelle voie de contournement au nord de Toronto (autoroute 401) une route à péage.

Cet intérêt ravivé pour un régime « utilisateur-payeur » de financement des autoroutes a disparu dans les années 1970 et 1980. Les péages ont été enlevés sur toutes les routes, sauf aux franchissements frontaliers vers les États-Unis et, bien qu'on envisageait occasionnellement d'entreprendre des études sur la répartition des coûts des routes, la principale politique en matière de financement est restée celle de crédits non budgétaires annuels tirés des fonds fiscaux consolidés. En 1986, le sous-ministre des Transports à la retraite, dans une allocution lors de la conférence annuelle de l'Association des routes et transports du Canada, à Toronto, faisait remarquer que les perspectives de ministères responsables de la voirie autonomes, si l'on tenait compte des besoins financiers des ministères responsables de la santé et de l'éducation, n'étaient pas très prometteuses. Il indiquait que « ... la plupart des provinces ont délaissé les routes et les ponts à péage, mais nous devrions revoir cette option. »²⁷

Une importante réorientation a eu lieu en 1993 avec la création de la Société d'investissement dans les transports de l'Ontario, qui devait être responsable de la construction de la nouvelle autoroute 407 au nord de Toronto. D'après l'information de presse, « la Société d'investissement dans les transports de l'Ontario (SITO) est une société d'État créée par la province pour gérer l'investissement dans l'infrastructure des transports. Elle a pour mandat d'obtenir le financement pour ce projet de près de 1 milliard » et, d'après son vice-président directeur, « (la SITO) est un bon véhicule pour gérer des partenariats entre le secteur public et le secteur privé », ajoutant que ce projet conjoint ne devrait vraisemblablement pas être le dernier. « L'autoroute 407 ne prévoit qu'une forme de partenariat et d'autres possibilités s'ouvrent à nous. »²⁸

Bien qu'on ne sache pas ce qu'il est advenu de la SITO, il semble que l'autoroute 407 (ETR) ait été sa seule réalisation (voir chapitre 3). (Sur le site Web du ministère des Transports de l'Ontario, le lien vers la SITO mène à l'adresse www.407etr.com/html/history.html.)

Pour ce qui est de la politique actuelle de l'Ontario sur le financement des routes, le plus récent rapport annuel du Ministère des transports contenait l'énoncé suivant : (*Le plus récent rapport affiché sur le site Web est celui de 1996-1997*) :

« Pour étirer au maximum le financement provincial des routes et veiller à ce que ses ressources limitées soient investies aussi efficacement que possible, le MTO a annoncé au cours de l'année que le rôle des entrepreneurs du secteur privé dans la conception et la construction des routes serait étendu. Les entreprises privées assurent environ 50 p. 100 de la conception des routes, 60 p. 100 des travaux d'entretien et 100 p. 100 des travaux de

construction. Le MTO s'occupe toujours de la majorité de la supervision et de l'inspection de la construction. »²⁹

Un rapport effectué en 2000 présente l'observation ci-dessous sur le financement des routes en Ontario :

« Un point important à propos du financement des routes en Ontario est la décision prise il y a plusieurs années (au début des années 1990) voulant que d'importants ajouts à la capacité, comme l'autoroute 407 (ETR), pourraient être construits en vertu de contrats de conception/construction avec le secteur privé et que les recettes de péages futurs seraient utilisées pour financer les travaux. La même démarche peut être utilisée pour une nouvelle route dans la péninsule du Niagara. Un autre important changement est que certains travaux d'entretien courant ont été privatisés, c'est-à-dire confiés à contrat à des entreprises privées. Ce changement dans les mécanismes de prestation – passage du personnel du MTO aux entreprises privées – a, selon le MTO, des effets sur les niveaux de financement routier par la réduction des coûts. »³⁰

En plus de ces politiques de financement routier, l'Ontario soutient également que l'« autre option » est le gouvernement fédéral. D'après l'information de presse en mai 2000, le ministère des Transports de l'Ontario affirmait que le « gouvernement fédéral se présente à la table avec de l'argent à investir dans des infrastructures durables », comme les améliorations routières dans la région métropolitaine de Toronto.³¹

2.7 Manitoba

Pour l'exercice 1998-1999, les dépenses pour les routes locales et provinciales au Manitoba se sont élevées à 468 millions. Bien que dans les années 1920, on ait tenté de réserver les sommes perçues en vertu du *Motor Vehicle Act*, il ne semble pas que le Manitoba ait eu des politiques sur le financement des routes qui tiennent compte de taxes spéciales ou de fonds routiers.

À l'heure actuelle, les routes provinciales sont financées entièrement par les fonds fiscaux consolidés. Toutefois, ces dernières années, des changements ont été envisagés à plusieurs reprises. Un rapport recommandait des politiques de financement des routes urbaines pour Winnipeg semblables à celles de Vancouver.³² Le ministère de la Voirie et des Services gouvernementaux envisage la possibilité d'introduire un mécanisme semblable à celui en place en Saskatchewan. Ainsi, les entreprises de camionnage pourraient présenter une demande d'exploitation de camions à permis, de camions plus gros ou plus lourds que les camions généralement autorisés, moyennant un versement dans un fonds routier. Ce versement serait basé sur le calcul du bénéfice créé par l'exploitation de tels camions. Les recettes provenant de ces permis seraient dépensées pour des améliorations routières.³³

2.8 Saskatchewan

Pendant l'exercice 1998-1999, les gouvernements provinciaux et locaux ont dépensé 499 millions pour les routes. Si l'on considère les chiffres indiqués dans les deux dernières

colonnes du Tableau 1, une grande partie du réseau routier de la Saskatchewan est constitué de routes mineures (p. ex. routes d'accès de ferme). Cela explique le niveau relativement faible des dépenses ou des revenus par kilomètre.

La plupart des routes provinciales sont financées à partir des fonds fiscaux consolidés provinciaux. Toutefois, la Saskatchewan est dotée d'un programme spécial, mentionné ci-dessus dans le paragraphe sur les politiques du Manitoba. En vertu de sa « Politique de partenariat des transports », la province a trouvé une façon de permettre à des camions plus gros et plus efficaces d'être exploités tout en réinvestissant dans le réseau routier les sommes versées pour ce privilège. Les origines du programme remontent à 1977, en vertu de ce qu'on appelait une « politique de transport des marchandises en vrac ». Les entreprises étaient autorisées à exploiter de gros camions si elles consentaient à payer une redevance en fonction d'un calcul des coûts supplémentaires pour les routes (principalement pour la chaussée). Pour veiller à ce que ces sommes soient dépensées pour l'amélioration des routes, le *Highways Act* a établi un fonds de partenariat des transports. En résumé, il s'agissait d'un mécanisme qui permettait de séparer les redevances d'utilisation des autres recettes fiscales du gouvernement. Les fonds pouvaient rester intouchés jusqu'à ce que le ministère de la Voirie et une entreprise de camionnage conviennent de certaines améliorations routières nécessaires. La dernière politique – la politique de partenariat des transports – est semblable à la précédente, sauf que le mécanisme de fixation des redevances a changé. En vertu de cette politique, on calcule l'« avantage » – c'est-à-dire la réduction des coûts de transport réalisés par l'exploitation de camions plus gros et plus efficaces. On calcule ensuite tout coût supplémentaire pour les routes, ce qui forme la première partie des redevances payées. La deuxième partie des redevances correspond à la moitié de l'avantage, moins les coûts supplémentaires pour les routes.³⁴

L'ampleur de ce programme n'est pas connu. Le rapport annuel du Ministère pour 1999-2000 mentionne 22 nouvelles ententes ayant ajouté un demi-million de dollars aux recettes ministérielles annuelles. Nous n'avons pu établir s'il s'agit là des recettes totales du programme ou simplement les recettes supplémentaires pour l'exercice 1999-2000. Le rapport annuel indique toutefois que 80 ententes ont été conclues pour des camions avec permis spéciaux et des échanges officieux avec des personnes-ressources au Ministère nous laissent supposer que le fonds ne contient actuellement que quelques millions de dollars. Quel que soit le montant annuel exact, il s'agit d'un programme à relativement petite échelle. La raison pour laquelle nous y accordons notre attention est qu'il s'agit du seul programme au Canada qui associe des redevances précises pour l'utilisation des routes à un type de véhicule particulier et qui, de plus, consacre ces recettes à des dépenses routières, les utilisateurs pouvant faire valoir leur opinion dans les décisions relatives aux dépenses.

2.9 Alberta

Au cours de l'exercice 1998-1999, 1 472 millions ont été dépensés pour les routes en Alberta.

L'Alberta avait eu par le passé des politiques de financement des routes qui prévoyaient des taxes à affectation définie et des fonds routiers. De 1924 à 1966, en vertu du *Main Highways Loan Act*, jusqu'à la moitié des recettes associées aux véhicules automobiles (vraisemblablement les droits d'immatriculation) étaient allouées aux services des dettes reliées à la construction

routière. Dans les années 1950, la province avait des lois qui allouaient divers montants (à des degrés variables au cours de la décennie) de taxes sur l'essence à un compte spécial à utiliser pour des subventions aux gouvernements locaux.³⁵

En 1994, le ministère des Transports et Services publics de l'Alberta, maintenant intégré au ministère des Infrastructures de l'Alberta, annonçait des changements importants à son mode de financement des routes.

« Les recettes des taxes et redevances d'utilisation des routes (taxes sur l'essence, droits d'immatriculation des véhicules et permis de conduire) sont consacrées aux exigences ministérielles; le Ministère aura également accès aux fonds qu'il génère (p. ex. redevances de transport de grumes et billes pour l'amélioration des routes et ponts empruntés par cette industrie). La budgétisation nette accroîtra la transparence : les utilisateurs sauront où et comment leurs dollars sont dépensés. Le ministère des Transports et des Services publics fonctionnera comme une entreprise suivant le principe utilisateur-payeur. »³⁶

Ce cadre de travail utilisateur-payeur n'a peut-être pas été aussi rigoureux que les énoncés ci-dessus le laissent entendre. Premièrement, les chiffres du Ministère indiquent que, en fait, les taxes perçues auprès des utilisateurs des routes devaient dépasser le montant des dépenses. Les utilisateurs payaient donc plus que le montant annuel des dépenses du Ministère. Deuxièmement, il semble que le ministère des Transports et des Services publics de l'Alberta n'avait pas la possibilité de reporter des fonds d'une année à l'autre. Nous supposons donc qu'une fois le budget défini – celui-ci comprenant à la fois les montants d'immobilisations et d'exploitation – les sommes prévues doivent être dépensées, sinon elles sont perdues. Si tel est le cas, cela renforce le premier point – il n'y a pas d'équation exacte entre les recettes des taxes à affectation définie et les dépenses routières – ce qui explique probablement le deuxième point – les immobilisations doivent presque être traitées comme des éléments de dépenses annuelles.

(Ce qui précède est fondé sur des documents rédigés en 1995³⁷; nous ne savons pas si la situation a changé depuis. Des représentants de l'Alberta ont déclaré que les taxes ont été spécialement allouées aux dépenses routières. À l'époque (1995) où ces renseignements étaient écrits, l'Alberta prévoyait allouer plus officiellement des taxes sur l'essence et d'autres taxes pour les dépenses routières, une fois l'ensemble de la dette liquidée. Nous ne savons pas si c'est ce qui s'est produit. Nous croyons que – en 1995 et peut-être même encore aujourd'hui – l'Alberta a une politique exigeant de son ministère de la Voirie qu'il compare certaines recettes fiscales aux dépenses routières. Au sens législatif, cela n'équivaut pas tout à fait à l'affectation définie de taxes. En effet, des échanges officiels avec des représentants des finances de l'Alberta semblent indiquer que les recettes des taxes sur l'essence (et d'autres taxes) sont déposées dans les fonds fiscaux consolidés, comme toute autre recette fiscale.)

Au milieu des années 1990, l'Alberta envisageait la possibilité de construire de nouvelles voies rapides urbaines à Edmonton et à Calgary, en faisant appel à un partenariat entre le secteur public et le secteur privé et au financement par des péages.³⁸ Ces projets ne se sont jamais concrétisés, probablement parce que les volumes de trafic n'étaient pas suffisamment élevés pour justifier l'établissement de péages.

Le gouvernement a annoncé sa dernière politique en septembre 1999. En vertu de celle-ci, Edmonton et Calgary recevront des subventions au transport à hauteur de 5 ¢/litre d'essence vendu dans chaque ville. D'autres municipalités continueront de recevoir une subvention per capita. La province a également repris la responsabilité de certaines autoroutes qui relevaient précédemment des gouvernements locaux. Le principe d'accorder des subventions aux gouvernements locaux correspondant à une portion de la taxe sur l'essence vendue dans une région donnée est abordé au chapitre 4.

(Peu importe la politique de 1995 quant à l'affectation de taxes sur l'essence aux dépenses du ministère de la Voirie, elle n'empêche pas le gouvernement de réserver une certaine part de ces recettes à Edmonton et Calgary.)

2.10 Colombie-Britannique

Au cours de l'exercice 1998-1999, 1 769 millions ont été dépensés pour les routes locales et provinciales en Colombie-Britannique.

La Colombie-Britannique a une histoire intéressante de politiques de financement des autoroutes. Elle est intéressante sous plusieurs aspects : 1) elle a été caractérisée par d'importants changements dans le temps, 2) à certaines périodes, elle était l'une des politiques au pays la plus rapprochée du principe utilisateur-payeur, 3) elle comprend à l'heure actuelle ce qu'il y a de plus rapproché au Canada d'un fonds routier provincial à grande échelle et 4) elle est l'une des rares provinces à créer des organismes urbains responsables des routes (entre autres) dont les sources de financement sont reliées à l'utilisation des routes.

Bien que nous ne soyons pas ici pour faire de l'histoire, il est intéressant de noter que la Colombie-Britannique s'était dotée d'une loi sur les routes à péage déjà en 1899. Au cours de la première moitié du XX^e siècle, une série de lois prévoyaient l'affectation d'une certaine part des redevances reliées aux véhicules au budget des gouvernements locaux. En 1935, la province adoptait une loi permettant la construction d'un pont à péage sur le fleuve Fraser. De 1950 à 1959, un fonds routier recevait 3 ¢/gallon provenant de la taxe sur l'essence. En 1953, la province établissait la BC Toll and Highway Authority qui, au sommet de son activité, exploitait sept importants franchissements de cours d'eau à péage. En 1964, la province abandonnait les principes de taxe sur l'essence à affectation définie et de péages routiers (ponts, tunnels). Les péages sont revenus comme mécanisme de financement en 1986, avec la construction de l'autoroute Coquihalla (chapitre 3). Le principe de l'utilisateur-payeur ou des sources de recettes à affectation définie est très courant pour ce qui est de la fourniture d'autres services : hydroélectricité, traversiers, transport ferroviaire et transport urbain.³⁹

Plus récemment, la Colombie-Britannique a grandement changé sa façon de financer les routes par l'établissement de la BC Transportation Financing Authority (agence de financement des transports de la Colombie-Britannique – BCTFA), en 1993. La BCTFA a reçu de vastes pouvoirs pour entreprendre divers projets d'infrastructure de transport (plus que de simples routes). Ces projets initiaux mettaient l'accent sur les ajouts à la capacité des autoroutes. La BCTFA était financée au départ par une taxe de 1 ¢/litre sur l'essence et le carburant diesel et une taxe de 1,50 ¢/jour sur les locations de véhicule. 55 millions étaient ainsi recueillis annuellement. Le

taux de la taxe sur les carburants a été augmenté à 3,25 ¢/litre (avril 2000) et le plus récent rapport annuel (exercice 1999-2000) indique un total de 177 millions en recettes de taxes sur le carburant et en redevances de location de véhicule. Une description plus détaillée de la BCTFA est donnée au chapitre 5.

À l'échelon local, la Colombie-Britannique a établi deux régions urbaines (Victoria et les municipalités du district régional de Vancouver) qui ont aussi une forme de taxes d'utilisation – les taxes de transport urbain de 2,5 ¢/litre à Victoria et de 8 ¢/litre dans la région de Vancouver. L'organisme de la région de Vancouver (TransLink) envisage le recours au péage pour les nouvelles routes importantes (routes périphériques sud du fleuve Fraser).⁴⁰ Ces arrangements urbains sont décrits au chapitre 4. BC Ferries reçoit également 1,25 ¢/litre des taxes sur le carburant (essence et diesel) perçues sur les ventes à l'échelle de toute la province. (La taxe dans la région de Vancouver, la BC Transit Tax, était généralement de 4 ¢/litre, ce qui faisait que le taux de taxe dans la région était de 4 ¢/litre plus élevé qu'ailleurs. À partir du 1^{er} avril 1999, la province a éliminé la BC Transit Tax dans la région de Vancouver et a commencé à accorder 8 ¢/litre à TransLink, mais l'effet net reste que le taux de taxe dans la région est de 4 ¢/litre plus élevé que dans le reste de la province.⁴¹)

Les autres dépenses routières provinciales en Colombie-Britannique – entretien, restauration et exploitation – sont financées de façon conventionnelle. C'est-à-dire que le ministère des Transports et de la Voirie partage avec les autres ministères sa part des recettes provenant des fonds fiscaux consolidés. Toutefois, en 1999, un comité créé par le gouvernement de la Colombie-Britannique recommandait « que la taxe d'accise provinciale sur l'essence soit consacrée à l'infrastructure routière dans la province... » Il recommandait également « que la province presse le gouvernement fédéral de faire de même [c.-à-d. de consacrer spécialement cette taxe aux routes] avec la taxe d'accise fédérale. »⁴²

2.11 Yukon

Pendant l'exercice 1998-1999, le Yukon a dépensé 66 millions pour les routes à partir de recettes fiscales générales, bien qu'il convienne de noter que 1) à certains moments dans le passé, il semble que l'État de l'Alaska a grandement participé au budget routier et que 2) le Yukon a envisagé au moins une fois des péages pour un projet de pont.

2.12 Territoires du Nord-Ouest

La plupart des routes sont financées à partir des recettes fiscales générales. En 1998-1999, 41 millions ont été dépensés. La seule exception connue est le chemin d'hiver de Lupin qui est financé par une certaine forme de redevances d'utilisation. À l'heure actuelle, 16 millions sont alloués annuellement au Programme d'immobilisations routières. Le ministère des Transports prévoit une route dans la vallée du Mackenzie, un corridor de transport provincial dans la région géologique du Lac des Esclaves, ainsi que d'autres routes. Les coûts estimatifs sont d'environ 1 milliard. D'après le Ministère, on compte principalement sur le gouvernement fédéral pour le financement de ces routes. « Le développement de nouvelles routes dans les Territoires du Nord-Ouest est une responsabilité fédérale reconnue. Il est donc essentielle d'obtenir l'assistance du

gouvernement fédéral. »⁴³ Toutefois, évoquant le chemin d'hiver de Lupin comme modèle, le Ministère entrevoit la possibilité que le corridor de transport provincial de la région géologique du lac de l'Esclave puisse être partiellement financée par des redevances d'utilisation (péages provenant de développements miniers). Mais même si cette possibilité devait se concrétiser, le Ministère affirme qu'il faudrait des capitaux de départ d'Ottawa.

2.13 *Sommaire*

On trouvera au Tableau 2 un résumé des politiques de financement depuis les années 1920, ou plutôt dans certains cas.⁴⁴ Il n'a pas été possible de tout indiquer. Par exemple, un certain nombre de provinces s'étaient dotées de lois sur les routes à péage remontant aux toutes premières années du XX^e siècle. Dans la plupart des cas, ces lois permettaient au gouvernement de reprendre d'anciennes routes de péage ou d'abolir les péages. Ce type de renseignements sur les politiques de financement ne figure pas dans le tableau. Par contre, la loi de 1899 de la Colombie-Britannique autorisait spécifiquement la construction de routes à péage et exigeait qu'elles soient autofinancées. Le tableau ne comprend que les renseignements connus (c'est pourquoi la mention « ? non » figure dans le tableau là où aucun signe d'une politique n'a été constaté). Il est possible que certains aspects de politiques passées nous aient échappé.

Les principales caractéristiques des politiques actuelles sont les suivantes :

- La plupart des routes à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial ou territorial sont payées par des crédits non budgétaires provenant des fonds fiscaux consolidés.
- Les dépenses routières provinciales-territoriales, qui s'élevaient à 5,8 milliards en 1998-1999, ont bénéficié d'une petite quantité de subventions fédérales. En 1998-1999, le total de ces subventions allait de 212 à 345 millions et on estime qu'elles ont chuté de 168 à 229 millions en 1999-2000 (l'écart dépend de la façon de comptabiliser les transferts de paiement pour les routes).⁴⁵
- Les routes locales, qui représentent 73 p. 100 du réseau total en kilomètres équivalents 2 voies, sont financées par des taxes foncières locales et des subventions des provinces ou territoires. Nous n'avons découvert aucun renseignement sur la quantité d'argent provenant respectivement de chaque source (ou de toute autre source).
- Bien que les provinces et les territoires fassent appel aux crédits non budgétaires annuels tirés des fonds fiscaux consolidés pour payer les routes, plusieurs d'entre eux ont une expérience de taxes et de fonds routiers spéciaux. Il faut reconnaître que pour la plupart des provinces, cette expérience remonte à de nombreuses années. Toutefois, huit provinces, si l'on compte le Partnership Fund de la Saskatchewan, disposaient de fonds routiers depuis la Seconde Guerre mondiale.

Tableau 2 : Sommaire des aspects des politiques de financement des routes

	Expériences présentes et passées en matière de :			
	Taxes affectées spécialement au financement des routes	Fonds routiers	Routes à péage	Partage des taxes affectées au financement des routes avec les gouvernements locaux
T.-N.	Années 20 – Droits d'immatriculation 1933 – Droits d'importation sur le carburant	1920-1932 – Road Commission 1932-1950 Highroads Fund (fonds pour les grandes routes)	? non	1920 – Subventions de la Road Commission à St. John's Années 20-30 – subventions du Road Fund
I.-P.-É.	Années 20 – certaines taxes servent à payer les emprunts pour le financement des routes	? non	Non, sauf le pont de la Confédération	? non
N.-É.	Années 20 – certaines taxes servent à payer les emprunts pour le financement des routes 1990 – taxe spéciale sur les carburants des véhicules à moteur	1913-1926 1990 – Transportation Trust Fund	Quatre routes ou ponts à péage depuis la Seconde Guerre mondiale	? non
N.-B.	1926-1935 taxe sur l'essence 1947-1952 taxe spéciale sur l'essence 1989-1993 taxe spéciale sur les carburants de véhicules automobiles	1926-1935 fonds pour les autoroutes 1947-1952 fonds des chemins d'hiver 1989-1993 – Fonds en fiducie pour les routes de grandes communications	Présentement un pont à péage Années 90 – inauguration d'une autoroute à péage (Fredericton-Moncton), mais les péages ont été éliminés en 2000	1952 – certaines subventions ont été accordées aux gouvernements locaux en vertu de la <i>Loi sur la taxe de vente sur l'essence</i>
Qc	1939-1964 – possibilité d'utiliser les taxes routières pour le paiement d'intérêts sur les emprunts routiers 1950-1960 – certaines taxes sur l'essence	1950-1960 fonds constitués des taxes sur l'essence, utilisés pour les chemins d'hiver et pour le paiement de la dette 1996 – nouveaux fonds routiers « comptables »	Années 50-60 – administration des routes à péage 2000 – nouvelle législation sur les routes à péage	Années 20 – Montréal – taxe spéciale sur les véhicules 1995 – création de l'AMT dans la région de Montréal
Ont.	1926-1952 taxe sur l'essence déposée dans un fonds	1920-1952 – Highway Improvement Fund	1958 – nouvelle loi sur la désignation de routes et de ponts comme étant des installations à péage 1993 – 407(ETR)	?

Expériences présentes et passées en matière de :				
	Taxes affectées spécialement au financement des routes	Fonds routiers	Routes à péage	Partage des taxes affectées au financement des routes avec les gouvernements locaux
Man.	1920-1925 – certaines redevances relatives aux véhicules	? non	? non	?
Sask.	1977 – redevances de camions à permis	1977 compte routier pour redevances de camions à permis	? non	? non
Alb.	1924-1966 – certaines redevances et taxes utilisées pour payer les emprunts routiers 1994 – annonce d’affectation spéciale de taxes routières 1999 – portion de la taxe sur le carburant consacrée aux routes urbaines	1924-1966 – Main Highway Fund	? non	1951-1958 4 ¢/gal utilisés pour financer des subventions 1999 – Calgary et Edmonton – 5 ¢/litre sur le carburant vendu dans ces villes
C.-B.	1950-1959 – 3 ¢/gal versés dans un fonds routier 2000 – 3,25 ¢/litre pour la BCTFA, d’autres montants accordés aux traversiers (BC Ferries) et aux villes	1920-1921 – compte spécial des fonds fiscaux consolidés 1950-1959 Highway Development Fund 1993 – BCTFA	1899 – <i>Toll Roads Act</i> (Loi sur les routes à péage) 1953 – administration des péages (7 installations) 1986 – Coquihalla	1921 – les gouvernements locaux reçoivent 1/3 des redevances reliées aux véhicules 1999 – taxe de transit sur le carburant vendu à Victoria et Vancouver
Yukon	Aucun renseignement, mais il semble improbable qu’il ait existé des taxes, fonds, ou péages spécialement affectés aux dépenses routières			
T.-N.	? non	? non	Un chemin d’hiver avec certaines redevances d’utilisation	? non

- Tandis que la période après la Seconde Guerre mondiale a vu en général l’émergence du principe que les routes étaient des biens publics à payer au moyen de recettes fiscales générales, dans les années 1950 et 1960, le principe de recours occasionnel aux péages dans certains cas a refait surface. Toutefois, la plupart des routes à péage avaient disparu avant les années 1980, la principale exception étant les ponts et tunnels entre l’Ontario et les États-Unis. Les autres exceptions connues étaient les ponts entre Halifax et Dartmouth, le Canso Causeway et le pont du port de Saint John. Bien que les dates exactes ne soient pas connues, on estime qu’à la fin des années 1980, le Québec avait éliminé les péages sur ses autoroutes, les péages sur les deux ponts fédéraux à Montréal avaient été éliminés, l’Ontario avait éliminé les péages sur les deux ponts du Queen Elizabeth Way et la Colombie-Britannique avait éliminé les péages sur sept ponts et tunnels exploités par son organisme responsable des

installations à péage. L'autoroute Coquihalla en 1986 était la première nouvelle installation à péage à être construite au Canada.

- Depuis dix ans, les politiques traditionnelles ont été délaissées (recours aux fonds fiscaux consolidés et absence de redevances d'utilisation à affectation définie). Cette transition est expliquée dans les chapitres 3, 4 et 5. Bien que cette transition à une politique de financement plus commerciale puisse être perçue comme le résultat du rapport de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada et, dans une mesure moindre, du rapport de la Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* en 1993, il serait plus juste de la présenter comme une conséquence de la situation financière des provinces. Leur objectif était de contenir les dépenses. Cela signifiait que la nécessité financière était généralement la force sous-tendant la quête de mécanismes de rechange pour le financement des routes (péages, nouvelles taxes à affectation définie, nouveaux arrangements urbains – et, peut-être, fonds routier en Colombie-Britannique).
- Également au cours de la dernière décennie, les provinces et territoires ont grandement travaillé à définir un réseau routier national et les normes pour les routes qui le composent. Ce travail comprenait des discussions sur la possibilité d'établir un fonds national et divers moyens de répartir l'argent de ce fonds entre les provinces et territoires. Bien que le groupe chargé de ce travail n'ait pas rejeté les péages ou le financement par le secteur privé comme source de fonds pour le réseau routier national, il estimait que les avantages d'un tel financement étaient limités. La recommandation finale de ce groupe était « qu'un fonds du réseau routier national soit établi par le gouvernement fédéral constitué des recettes générées par 2 cents par litre de carburant consommé pour l'utilisation des routes à l'échelon national. »⁴⁶
- La perception actuelle de la quasi-totalité des provinces et territoires à propos des mécanismes de rechange de financement des routes est que la « solution de rechange » est le gouvernement fédéral.

3. Routes à péage

3.1 Introduction

« Un réseau de routes à péage géré et réglementé adéquatement (notamment en ce qui a trait à la nature monopolistique de la fixation des tarifs de péage) peut favoriser l'utilisation efficace d'une capacité routière donnée à court terme, et les forces du marché connexes feront pression sur les autorités routières pour qu'elles mettent en place une capacité optimale à long terme. »⁴⁷ Cette observation a été formulée par Gillen et Oum dans leur étude pour la Commission royale sur le transport national des voyageurs de 1992. Ils poursuivent :

« Si elles appliquent une tarification en fonction des périodes de pointe, les routes à péage présentent essentiellement les mêmes caractéristiques que la mise en place de péages en fonction de l'encombrement sur des routes existantes. La construction de routes à péage permet une participation du secteur privé au financement d'importants projets. Avec le perfectionnement de la technologie de perception des péages, les coûts de perception deviennent très modérés. Les nouvelles routes à péage profitent non seulement à ceux qui choisissent de les emprunter mais aussi à ceux qui continuent d'utiliser les anciennes routes sans péages (de par la réduction du temps de déplacement). Il s'agit d'une amélioration de type Pareto. La construction de routes à péage peut être considérée comme une méthode équitable, car les utilisateurs à faible revenu en tirent profit en voyageant sur des infrastructures sans péage. En réalité, les routes à péage ne peuvent résoudre des problèmes de financement que pour des projets précis. »⁴⁸

Boîte de texte 2 : Commission royale et routes à péage

Mais les routes à péage représentent-elles une solution de rechange valable aux politiques conventionnelles de financement des routes au Canada? D'après le groupe chargé de l'Étude sur la politique routière du Canada, « des installations à péages conventionnels auraient une application limitée au réseau routier national du Canada, car une très faible portion du réseau offre un plein contrôle d'accès et la plupart des sections n'auraient pas suffisamment de volume de trafic pour être économiquement viables. Compte tenu des niveaux de taxation du carburant déjà élevés, la mise en place d'installations à péage sur certaines parties du réseau seulement soulèverait les questions de double taxation et d'iniquité régionale. »⁴⁹

« ... nous recommandons que : des systèmes de péage conventionnels soient envisagés lorsque des routes à accès limité nouvelles ou élargies sont nécessaires, les péages étant fixés pour couvrir tout coût de la liaison routière en cause qui dépasse les coûts recouverts au moyen des taxes sur le carburant. De plus, les gouvernements pourraient faire appel au péage afin de percevoir des frais plus élevés auprès des utilisateurs en période de pointe si l'encombrement représente un problème pour une route donnée. »

Commission royale sur le transport national des voyageurs (1992), vol. 1, p. 105

Dans le présent chapitre, nous décrivons les 19 routes, ponts et tunnels à péage exploités au Canada et nous fournissons une vue d'ensemble des routes à péage dans d'autres pays.

3.2 Routes à péage et partenariat secteur public–secteur privé

Bien que le présent document ne traite pas directement des partenariats secteur public-secteur privé (PPP), cette question présente des liens étroits avec le sujet du présent chapitre.⁵⁰ Les PPP ne sont pas nécessairement synonymes de péages. Par exemple, dans une étude de 1999 sur les PPP au Canada, six des neuf projets étudiés ne prévoyaient pas de péage. La décision de 1998 du ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique de privatiser l'entretien des routes comptait parmi ces projets. La responsabilité de l'entretien routier était alors passée d'un organisme gouvernemental à un certain nombre d'entreprises privées. Aucun péage n'était prévu dans le mécanisme de financement de ces travaux.

Deuxièmement, le recours à des péages pour financer une route ne fait pas nécessairement appel au secteur privé. L'autoroute Coquihalla a été construite par le gouvernement en vertu de politiques d'approvisionnement normales et était (et est toujours) exploitée comme un élément du réseau routier provincial. Aucun exploitant privé ne participe à ce projet.

Troisièmement, nonobstant les deux premiers points, il existe pourtant un lien évident entre les PPP et les péages. Le département fédéral des Transports des États-Unis décrit ce lien de la façon suivante :

« Mais les principes de financement par péage évoluent de différentes façons. Dans certains milieux, on soutient que les biens et services actuellement fournis par le secteur public pourraient aussi être fournis par le secteur privé, avec peut-être certains gains d'efficacité. Les infrastructures routières sont désignées comme l'un des domaines où le secteur privé pourrait être désireux d'investir s'il y avait une forte probabilité de récupérer cet investissement par la perception de péages. Avec la possibilité de routes à péage financées par le secteur privé, certaines importantes sociétés de gestion de l'ingénierie et de la construction estiment qu'un marché routier pourrait exister pour elles, marché qu'elles n'ont pas encore exploré. Aux États-Unis, dans une situation type de fourniture publique d'infrastructures routières, l'État assure le travail de conception (ou le confie en sous-traitance) et ajoute ensuite des contrats distincts pour l'exécution des diverses parties des plans prévus. Si le projet répond à certains critères, il est admissible au remboursement par le gouvernement fédéral (celui-ci rembourse à l'État une portion de ses coûts de construction). Certaines entreprises privées ont toutefois proposé d'assumer l'ensemble du processus elles-mêmes et de profiter ainsi de gains d'efficacité – notamment la conception et la construction simultanées. De plus, ces entreprises estiment que le moment est venu pour elles d'investir directement dans ces projets et de financer, construire et exploiter toute l'infrastructure elles-mêmes. »⁵¹

Bien que le présent document ne traite pas directement des PPP, ceux-ci pourraient bien être les instruments d'un recours accru aux routes à péage.

3.3 Routes à péage au Canada

Les 19 routes, ponts et tunnels à péage sont énumérées au Tableau 3, au Tableau 4 et au Tableau 5. Les renseignements présentés dans ces tableaux proviennent de sources diverses et, dans

certains cas, l'exactitude ou la comparabilité des renseignements varient. Dans certains cas, les volumes de trafic – débit journalier moyen annuel (DJMA) – du Tableau 3 sont estimés. Les « voyages quotidiens » indiqués pour l'autoroute 407 en Ontario suivent un principe différent. La façon dont ces chiffres ont été calculés est expliquée dans une note de fin.⁵² De même, les recettes des péages indiquées au Tableau 5 sont une combinaison de chiffres réels (tirés de rapports annuels), d'estimations et, dans quelques cas, de spéculations. Les détails en sont également indiqués dans une note de fin.⁵³

Pour mettre la question en perspective, nous avons calculé grossièrement le nombre de voyages annuels sur les routes à péage. Ordinairement, cela serait difficile là où les chiffres de DJMA doivent être combinés avec le nombre des voyages quotidiens. Toutefois, dans le cas des installations à péage du Canada (toutes sauf l'autoroute 407), les voyages quotidiens sont synonymes de DJMA. Même sur l'autoroute Cobequid Pass en Nouvelle-Écosse et sur l'autoroute Coquihalla en Colombie-Britannique, presque tous les véhicules qui empruntent une installation à péage à une extrémité, en sortent à l'autre extrémité. À partir de ce principe, nous estimons donc que le trafic annuel sur les routes à péage au Canada est de 1,5 milliard de véhicules-kilomètres de voyage (v-km). Cela ne représente qu'environ la moitié de la distance de voyage sur les ponts et tunnels internationaux car, dans la plupart des cas, la frontière est au milieu.⁵⁴ Les trois autoroutes (Cobequid Pass, 407 et Coquihalla) représentent 92 p. 100 de cette activité – en fait, l'autoroute 407 (à partir d'estimations très grossières) représente à elle seule 49 p. 100 du total. Ce 1,5 milliard de v-km représente environ 0,5 p. 100 du trafic total au Canada ou, suivant un autre point de vue, 1,9 p. 100 du trafic sur le réseau routier national.⁵⁵

Un autre élément permet de mettre la question des routes à péage en perspective. On aimerait croire que la décision d'établir des péages sur une route, un pont ou un tunnel soit guidée par une théorie de financement routier ou certains principes de politique publique. On peut espérer, par l'examen des situations des 19 installations décrites au présent chapitre, que ces théories ou principes nous apparaissent de toute évidence. En réalité, il semble que la décision de recourir au péage soit dans de nombreux cas plus politique que fondée sur une théorie ou un principe. Nancy Bryan, dans son étude de la résurgence de l'utilisation des péages dans les années 1950 et 1960 fait remarquer que la raison de recourir à des péages est souvent reliée au fait que de nombreux non-résidents emprunteraient une route donnée – par exemple, une route vers la frontière – ou qu'une situation donnée relevait de plusieurs juridictions.⁵⁶ Elle cite en exemple la décision de faire de la route d'accès à l'aéroport international de Vancouver une route à péage. L'aéroport était fédéral, le réseau routier était local ou provincial et lorsque les représentants des gouvernements locaux et provinciaux ont refusé de construire la route d'accès, le gouvernement fédéral a décidé qu'il n'avait pas à dépenser l'argent des contribuables pour une installation qui ne profiterait qu'au trafic local. La même logique semble avoir prévalu dans la mise en place de ponts à péage à Montréal et en d'autres endroits où ces installations concernaient à la fois les gouvernements fédéral et provinciaux. De plus, on peut se demander si les deux facteurs (trafic de non-résidents, compétence partagée) n'ont pas joué un rôle dans le fait que tous les ponts et tunnels entre l'Ontario et les États-Unis sont à péage.

3.3.1 Ponts Halifax-Dartmouth

La Halifax-Dartmouth Bridge Commission a été incorporée en 1950. Le pont MacDonald a été ouvert le 2 avril 1955 et le pont MacKay, le 10 juillet 1970. Ensemble, les deux ponts comptent

sept voies. Avec une voie inversée sur le pont MacDonald, les deux ponts offrent donc quatre voies de trafic dans chaque direction aux heures de pointe.

La Commission est une entreprise de services publics et les péages sont réglementés par le Nova Scotia Utility & Review Board. Le gouvernement provincial approuve les emprunts. Une clause de la loi habilitante permet au gouvernement provincial de reprendre la gestion des ponts après l'extinction de toutes les dettes.

Les volumes de trafic sont passés de 2,8 millions de véhicules au cours de la première année d'exploitation à 29,8 millions en 1999.

Tableau 3 : Routes, ponts et tunnels à péage au Canada

	INSTALLATION À PÉAGE	LIEU	DJMA	PROPRIÉTAIRE/EXPLOITANT
1	Pont Angus L. MacDonald	Halifax-Dartmouth, N.-É.	81 732	Halifax-Dartmouth Bridge Commission
2	Pont A. Murray MacKay			
3	Autoroute Cobequid Pass	Route 104 de la N.-É., 45 km de Thomson Station à Masstown	7 487	Propriété du gouvernement de la N.-É. L'exploitant est la Highway 104 Western Alignment Corp., qui confie des travaux en sous-traitance à la Atlantic Highways Corp.
4	Pont de la Confédération	N.-B./Î.-P.-É.	Environ 4 000	Le pont appartient à Straits Crossing Development Inc., dont une filiale, Straits Crossing Bridge Ltd., assure l'exploitation.
5	Pont du port de Saint John	Saint John, N.-B	26 714	Administration du pont du port de Saint John
6	Pont international de la voie maritime	Cornwall, ON – Rooseveltown, NY	5 793	Exploité par une filiale de la Société des ponts fédéraux Limitée, en vertu d'une entente avec la St. Lawrence Seaway Development Corp. (É.-U.)
7	Pont Ogdensburg-Prescott	Prescott, ON – Ogdensburg, NY	1 417	Ogdensburg Bridge Authority
8	Pont international des Mille-Îles	Ivy Lea (Gananoque), ON – Collins Landing (Alexandria Bay), NY	4 765	Thousand Islands Bridge Authority (société d'utilité publique américaine) exploite le pont, la portion canadienne étant la propriété de la Société des ponts fédéraux L ^{tée}
9	Autoroute 407	Nord de Toronto, ON	240 000 voyages quotidiens	L'autoroute appartient à 407 International Inc., un consortium de trois entreprises, qui la gère et l'exploite. La province est propriétaire du terrain.

	INSTALLATION À PÉAGE	LIEU	DJMA	PROPRIÉTAIRE/EXPLOITANT
10	Pont Lewiston-Queenston	Queenston, ON – Lewiston, NY	11 923	La Niagara Falls Bridge Commission, créée en vertu d'une loi fédérale américaine. Son conseil d'administration compte quatre personnes nommées par le gouverneur de l'État de New York et quatre personnes nommées par le lieutenant-gouverneur de l'Ontario.
11	Pont Whirlpool Rapids	Niagara Falls, ON – Niagara Falls, NY	1 189	
12	Pont Rainbow	Niagara Falls, ON – Niagara Falls, NY	11 245	
13	Pont Peace	Fort Erie, ON – Buffalo, NY	21 855	Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority, une commission binationale.
14	Pont Ambassador	Windsor, ON – Detroit, MI	34 247	The Canadian Transit Company et The Detroit International Bridge Company.
15	Tunnel Detroit-Windsor	Windsor, ON – Detroit, MI	24 658	Propriété conjointe de la ville de Windsor et de la Detroit & Canada Tunnel Company (ou peut-être la ville de Detroit).
16	Pont Blue Water	Sarnia, ON – Port Huron, MI	15 193	Administration du pont Blue Water (Can.) et département des Transports du Michigan (É.-U.).
17	Pont Sault Ste Marie	Sault Ste Marie, ON – Sault Ste Marie, MI	7 166	International Bridge Authority (É.-U.).
18	Pont Fort Frances-International Falls	Fort Frances, ON-International Falls, MN	2 539	Minnesota, Dakota & Western Roadway Co et International Bridge & Terminal Co. Ltd.
19	Autoroute Coquihalla	Hope-Kamloops, C.-B.	7 397	Ministère de la Voirie de la C.-B. (depuis 1999, propriété de la BCTFA).

3.3.2 Autoroute Cobequid Pass

D'après les exploitants de l'autoroute Cobequid Pass, une section de 45 kilomètres de l'autoroute 104 de la Nouvelle-Écosse, il s'agirait de la première autoroute à être construite au Canada sans aucune garantie gouvernementale. Cela dit, des subventions gouvernementales leur ont été accordées.

Boîte de texte 3 : Vérificateur général de la Nouvelle-Écosse

L'entreprise responsable du financement, de la conception, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien est la Highway 104 Western Alignment Corporation (HWAC), propriété exclusive du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. L'entrepreneur qui a construit et qui exploite l'autoroute est la Atlantic Highway Corporation (AHC), une filiale de Canada Highways International Corporation. L'entreprise qui gère les péages est la Atlantic Highways Management Corporation, une filiale de AHC. Le ministère des Transports et des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse détient

Le projet Highway 104 Western Alignment représente l'une des premières grandes expériences du gouvernement en matière de partenariat secteur public-secteur privé. Nous avons remarqué certains avantages à ce type de partenariat, notamment le partage des risques associés au projet, la mise à profit de l'expertise du secteur privé et la mobilisation de ressources physiques et financières plus importantes dans le cadre d'un projet.

Vérificateur général, Nouvelle-Écosse, 1996

un contrat d'entretien annuel. Le contrat entre HWAC et l'exploitant privé précise que l'autoroute doit revenir à la province dans 30 ans et précise également quel doit être l'état de l'autoroute à cette date.

Sur les coûts de construction totaux de 112,9 millions, la Nouvelle-Écosse en a fourni 27,5 millions, le gouvernement fédéral, 27,5 millions, le fonds de retraite provincial de la Nouvelle-Écosse a acheté 5,5 millions en effets subordonnés et des obligations ont été vendues à hauteur de 60,9 millions. Les coûts d'entretien annuel s'élèvent à 656 600 \$. Les obligations ne sont pas garanties par la province et le paiement sur les obligations est fondé exclusivement sur la perception des péages.

En vertu d'une entente conclue entre la province, HWAC et l'exploitant, la province fixe les tarifs de péage. La province doit augmenter les péages en fonction de l'inflation ou, au besoin, pour maintenir les ratios nécessaires de service de la dette. Par ailleurs, les détenteurs d'obligations ont le droit d'exiger l'augmentation des péages à six reprises.⁵⁷

L'explication de ces ententes financières fournie sur le site Web (sous toutes réserves) est la suivante : « En 1993, la province enregistrait l'une des dettes publiques et l'un des déficits les plus élevés au Canada, et le gouvernement fédéral freinait ses dépenses. Ces deux circonstances éliminaient les options traditionnelles de fourniture de routes extrêmement nécessaires : l'emprunt de capitaux et le partage des coûts avec le gouvernement fédéral. Un partenariat secteur public-secteur privé a permis au gouvernement de fournir une contribution financière dont il avait les moyens. Un autre avantage de ce partenariat a été le facteur temps. Avec des investisseurs privés, le financement était en place dès le démarrage, permettant de construire la route en 20 mois avec des gains d'efficacité et des économies d'échelle. »⁵⁸

Un certain nombre de questions entoure la structure de ce partenariat secteur public-secteur privé (le rapport de 1999 de SG Hambros lui consacre 30 pages). Une première question consiste à savoir si HWAC est, oui ou non, une société d'État ou un organisme de la Couronne. Le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse a convenu que HWAC n'était ni une société d'État ni un organisme de la Couronne et, par conséquent, n'était pas assujéti aux politiques d'approvisionnement gouvernemental ordinaires.⁵⁹ Toutefois, le vérificateur général a également conclu que HWAC était, pour les fins comptables, une société appartenant à l'État, et que ses biens, ses obligations et ses activités devaient être inclus dans les comptes du gouvernement provincial.⁶⁰ Nous ne savons pas si d'autres avis ont été émis à ce sujet. Son importance est que cela semble toucher les principes mêmes selon lesquels le gouvernement a structuré spécifiquement ce partenariat secteur public-secteur privé (garder le passif « hors des livres »).

La deuxième question était de savoir si ce PPP réduisait ou augmentait les coûts d'emprunt. On ne s'entend pas sur les conséquences exactes de ce PPP. D'un côté, certains affirment que si le gouvernement avait construit la route suivant les mécanismes habituels, les coûts de construction totaux auraient été de 10 millions supérieurs (123 millions, plutôt que 113 millions). En fait, certains estiment même que les coûts de construction auraient été aussi élevés que de 140 à 160 millions.⁶¹ Mais, d'un autre côté, certains estiment que les coûts d'emprunt ont été grandement augmentés. Le vérificateur général de la province estime que les coûts d'emprunt (valeur actuelle nette des paiements d'intérêt sur 30 années) étaient de 20 à 25 millions plus élevés que si le gouvernement avait simplement emprunté l'argent lui-même.⁶² Par contre, on peut soutenir que si le gouvernement emprunte l'argent, la cote de crédit et les coûts d'emprunt

de la province en subissent les conséquences.⁶³ Certains sont d'une autre opinion, soulignant que cela n'a pas été le cas de l'Ontario, lorsque cette province a emprunté pour construire l'autoroute 407. Dans le cas de la Nouvelle-Écosse, d'aucuns affirment que l'amélioration de la cote de crédit de la province survenue quelque temps après 1996, après la finalisation du contrat de l'autoroute, est tributaire du fait que la province avait structuré le financement de la façon dont elle l'avait fait – c'est-à-dire que HWAC, et non le gouvernement, était responsable de la dette.⁶⁴ Un des résultats de l'arrangement qui ne semble pas être remis en question est que l'autoroute a été construite beaucoup plus rapidement qu'elle ne l'aurait été si le gouvernement avait fait appel à la procédure habituelle.

Dans la présente étude, nous ne résolvons pas cette question et certaines autres entourant le recours à des PPP. En fait, dans un certain sens, ces questions n'ont pas vraiment d'importance pour cette étude. Ce qui importe, c'est de savoir si le recours au péage – que le projet relève du gouvernement, du secteur privé ou de quelque partenariat entre les deux – a eu, oui ou non, des conséquences sur le financement. La seule raison de souligner les deux questions ci-dessus est que les coûts d'emprunt et l'imposition des politiques d'approvisionnement gouvernementales sont importants pour la question du financement dans la mesure où ils augmentent ou réduisent le coût de construction des routes. Mais sur la question plus large du recours au péage, des renseignements probants semblent indiquer que les péages ont permis de disposer de plus d'argent plus rapidement pour la construction de routes en Nouvelle-Écosse que si on n'y avait pas eu recours.

3.3.3 Pont de la Confédération

Le pont de la Confédération est l'une des installations à péage les mieux connues au Canada, pourtant il ne mérite pas que nous nous attardions beaucoup. En effet, c'était (et c'est toujours) un cas d'espèce, qui risque de ne jamais se répéter. Le pont inauguré en juin 1997 est financé, conçu, construit et exploité par Straits Crossing Development Inc. (ou par diverses entreprises connexes). Il sera remis au gouvernement fédéral en 2032, au moment où les obligations qui ont financé sa construction arriveront à échéance. Bien qu'en surface, ce projet semble être une nouvelle liaison du réseau routier financée par des péages, la réalité est plus complexe. Premièrement, le transport entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent est une responsabilité constitutionnelle du gouvernement fédéral. Il en découle qu'une société d'État fédérale fournissait un service de traversier subventionné. La clé du financement du pont de la Confédération était en fait une entente, et une loi spéciale à Ottawa, à l'effet de maintenir ces subventions.

« L'accord final passé entre Straits Crossing Development Inc. et le gouvernement fédéral stipulait que la subvention annuelle serait de 41,9 millions en dollars de 1992 avec ajustement annuel en accord avec l'indice des prix à la consommation. [Le fait] d'escompter la valeur future de ce flux de paiement annuel entièrement indexé [...] et garanti par le gouvernement du Canada rendait possible l'émission d'obligations ayant un taux de « rendement réel » garanti sur les marchés de capitaux canadiens. »⁶⁵

Deuxièmement, bien que les utilisateurs du pont paient des péages, ceux-ci étaient basés sur les tarifs du traversier que le pont remplaçait. Du point de vue de l'utilisateur, peu de choses ont

changé, sauf les différences évidentes pour ce qui est de la durée de la traversée, des coûts d'exploitation de véhicule et de la commodité. Les péages sont réglementés par un accord d'exploitation du pont. « Pour la première année d'exploitation, le barème et les tarifs de péage ont été fixés en fonction des recettes de péage de traversier de 1992, ajustés en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC). Par la suite, les tarifs de péage peuvent augmenter de 75 p. 100 de la hausse de l'IPC. D'autres facteurs permettant les augmentations des tarifs de péage sont des augmentations établies des coûts d'assurance ou des niveaux de recettes de péage pour une année qui soient inférieures aux recettes de péage de traversier de 1996 indexées. »⁶⁶

Troisièmement, pour mettre en perspective la question des subventions fédérales garanties et des paiements de péage, considérons les éléments suivants. Des renseignements à jour sur les recettes de péage ne sont pas disponibles (l'entreprise exploitant le pont ne les rendant pas publics) mais, au moment de la construction, les recettes de péage estimatives pour l'exercice 1997-1998 étaient de 18 millions.⁶⁷ En comparaison, le paiement (initial) du gouvernement fédéral s'élevait à 42 millions. De plus, il est à noter que « les paiements de subvention à effectuer par le gouvernement fédéral sont exactement égaux aux remboursements du principal et de l'intérêt prévus en vertu de l'émission d'obligations et correspondent exactement au barème de paiement. »⁶⁸ En d'autres mots, ce sont effectivement les paiements de subventions d'Ottawa qui paient les coûts de construction. Les péages paient pour l'exploitation et l'entretien du pont et, bien entendu, assurent les profits de l'exploitant.

Il n'y a rien de mal à tout cela (bien que, comme dans le cas de l'autoroute Cobequid Pass, on puisse se demander si ces ententes financières n'ont pas augmenté les coûts d'emprunt⁶⁹), mais cela signifie que nous ne pouvons pas tirer beaucoup de conclusions ici sur le financement futur des routes au Canada. Le pont de la Confédération constitue une situation unique.

3.3.4 Pont du port de Saint John

Le pont du port de Saint John a été terminé en 1968. Il appartient à l'Administration du pont du port de Saint John, créée en 1962 par une loi du Nouveau-Brunswick. Le conseil de sept membres formé de représentants des gouvernements municipal, provincial et fédéral veille également à son exploitation. La dette totale à long terme de l'Administration (26 millions) consiste en des prêts sans intérêts du gouvernement fédéral et l'entente avec celui-ci est que l'Administration procède à un paiement annuel sur le principal égal aux bénéfices nets avant amortissement pour dépréciation et après déduction de toute acquisition d'immobilisations effectuée au cours de l'année.⁷⁰ Les péages pour les camions varient en fonction du nombre d'essieux.

Tableau 4 : Tarifs de péage (\$CAN)

	INSTALLATION À PÉAGE	AUTO-MOBILE	CAMION (3 ESSIEUX, 12 700 KG)	CAMION (TRACTEUR-SEMI-REMORQUE À 5 ESSIEUX, 36 287 KG)	CAMION (TRACTEUR-SEMI-REMORQUE À 8 ESSIEUX, 59 000 KG)
1	Pont Angus L. MacDonald	0,75		Non autorisé	Non autorisé
2	Pont A. Murray MacKay – comptant – jeton	0,75	3,50	5,25	5,25
		0,60	3,00	4,50	4,50
3	Autoroute Cobequid Pass - 1 ^{er} janvier 2001 – sans transpondeur - décembre 2000 – avec transpondeur	3,50	7,50	12,50	20,00
		1,50	4,50	7,50	12,00
4	Pont de la Confédération (péage aller-retour)	37,50	42,25	52,75	105,50
5	Pont du port de Saint John	0,25	0,70	1,40	1,75
6	Pont international de la Voie maritime	2,25	6,25	8,50	10,75
7	Pont Ogdensburg-Prescott	3,00	8,25	12,00	18,75
8	Pont international des Milles-Îles	3,00	9,00	12,00	16,50
9	Autoroute 407 (tarif/km) - heures de pointe (de 6 h à 23 h) - heures creuses (de 23 h à 6 h)	0,11	0,22	0,33	0,33
		0,06	0,12	0,18	0,18
10	Pont Lewiston-Queenston	3,50	4,44	12,70	104,65
11	Pont Whirlpool Rapids	3,50	Non autorisé	Non autorisé	Non autorisé
12	Pont Rainbow	3,50	Non autorisé	Non autorisé	Non autorisé
13	Pont Peace	2,75	7,14	20,40	33,15
14	Pont Ambassador	3,00	7,28	20,80	39,00
15	Tunnel Detroit-Windsor	2,75	6,16	17,60	28,61
16	Pont Blue Water - vers les É.-U. - vers le Canada	1,75	6,00	10,00	16,00
		2,00	7,50	12,50	20,00
17	Pont Sault Ste Marie	1,75	9,75	17,75	30,00
18	Pont Fort Frances-International Falls	4,50	12,00	12,00	12,00
19	Autoroute Coquihalla	10,00	30,00	50,00	50,00

Dans la plupart des cas, les tarifs indiqués sont les tarifs de base publiés. De nombreuses installations proposent des réductions pour les achats sur volume ou, parfois, pour diverses formes de jetons, de cartes de péage ou de transactions électroniques.

3.3.5 Liaisons entre l'Ontario et les États-Unis

Il existe 14 liaisons routières entre l'Ontario et trois États voisins. Toutes, sauf deux – les deux qui ne touchent pas une rivière ou un lac – sont des ponts ou tunnels à péage. En 1999, 26,5 millions de véhicules sont entrés au Canada sur ces 14 liaisons routières (une part mineure de ce trafic était assurée par cinq services de traversier) et 97,7 p. 100 de ce trafic transitait par les installations à péage.⁷¹ En supposant que les flux étaient à peu près équilibrés, on estime que 51,7 millions de véhicules, soit 141 774 par jour, ont payé des péages en 1999. Les recettes de péage totales estimatives sur les 12 ponts et tunnels à péage s'élèvent à 170 millions.

Tableau 5 : Données financières relatives aux installations à péage

	INSTALLATION À PÉAGE	RECETTES DE PÉAGE ANNUELLES (MILLIONS)	NOTES
1 2	Pont Angus L. MacDonald Pont A. Murray MacKay	21,6 \$	Le rapport annuel 1999 fait état de 123 M\$ de dettes à long terme; le gouvernement ne peut reprendre ces ponts tant que la dette n'aura pas été remboursée.
3	Autoroute Cobequid Pass	11,0 \$	La dette totale émise a été de 66,4 M\$; la N.-É. et le gouvernement fédéral ont contribué à la construction à hauteur de 55 M\$. Lorsque la dette sera remboursée (2026), la route sera reprise par le gouvernement.
4	Pont de la Confédération	? > 18 \$	Les recettes correspondent aux prévisions initiales pour la première année. Les coûts de construction s'élevaient à 515 M\$. Les obligations sont remboursées par les sommes provenant d'une subvention fédérale. Le pont sera repris par le gouvernement en 2032.
5	Pont du port de Saint John	2,4 \$	Le paiement sur la dette à long terme (26 M\$, sans intérêt) correspond aux bénéfices nets avant amortissement pour dépréciation moins toute dépense d'immobilisations au cours de l'année.
6	Pont international de la Voie maritime	Estim. 4,1 \$	
7	Pont Ogdensburg-Prescott	Estim. 1,7 \$	Lorsque la dette sera éteinte, le pont sera repris par l'État de New York.
8	Pont international des Milles-Îles	8,2 \$	
9	Autoroute 407	Estim. 100 \$	Les prévisions initiales faisaient état de recettes de 89 M\$ en 1999. Ce chiffre a probablement été dépassé. La route a été vendue en 1999 pour 3,1 milliards.
10	Pont Lewiston-Queenston	Estim. 5,6 \$	
11	Pont Whirlpool Rapids	Estim. 0,6 \$	
12	Pont Rainbow	Estim. 5,3 \$	
13	Pont Peace	22,5 \$	Le pont devrait être repris par le gouvernement une fois la dette remboursée, mais on s'interroge sur l'éventualité de cette reprise.
14	Pont Ambassador	Estim. > 40 \$	Les états financiers ne sont pas divulgués au public.
15	Tunnel Detroit-Windsor	Estim. 38 \$	
16	Pont Blue Water	Estim. 29,3 \$	La moitié canadienne du pont est devenue la propriété du gouvernement fédéral après le remboursement de la dette de construction initiale (1962-1964). Toutefois, d'importants travaux après 1997 ont ajouté environ 100 M\$ supplémentaires aux coûts.
17	Pont Sault Ste Marie	9,9 \$	À l'extinction de la dette (2000), la propriété devait revenir au Michigan et à l'Ontario. Toutefois, en vertu d'une loi américaine (et d'un accord avec l'Ontario), l'exploitant a été autorisé à continuer de percevoir des péages.

	INSTALLATION À PÉAGE	RECETTES DE PÉAGE ANNUELLES (MILLIONS)	NOTES
18	Pont Fort Frances-International Falls	Est 4,5 \$	Recettes de péage estimatives, calculées par la multiplication des tarifs de péage au 1 ^{er} octobre 2000 par le nombre de voitures et de camions en 1999.
19	Autoroute Coquihalla	40,9 \$	Les recettes de péage ne sont pas consacrées aux dépenses routières.

La propriété, l'exploitation et la structure institutionnelle des 12 installations à péage varient considérablement de l'une à l'autre. Bien que nous ne connaissions pas tous les détails, en voici un résumé partiel :

- Pont international de la Voie maritime :** « La corporation du Pont international de la Voie maritime, L^{tée} (une coentreprise) est un mandataire de la Société des ponts fédéraux L^{tée} et de son homologue américaine, la Saint Lawrence Seaway Development Corporation. La coentreprise a pour but d'exploiter et de gérer le système international de ponts à péage reliant Cornwall (Ontario) et Rooseveltown (New York), en accord avec l'entente de coentreprise conclue en septembre 1957. »⁷² Les péages sont de 2,25 \$ pour une automobile et varient en fonction du nombre d'essieux pour les camions de plus de 7 000 livres (3 175 kg).
- Pont Ogdensburg-Prescott :** Ce pont est exploité par la Ogdensburg Bridge Authority (nom attribué dans la législation habilitante de l'État de New York) ou la Ogdensburg Bridge and Port Authority (nom utilisé sur le site Web). Quel que soit son nom exact, il s'agit d'une entreprise d'utilité publique établie aux États-Unis (loi de l'État de New York). En vertu de la législation habilitante, le pont doit revenir à l'État de New York une fois que les obligations et tout autre élément de passif auront été payés entièrement.⁷³ Les péages sont en \$US (mais ont été convertis dans le tableau) et le tarif pour les camions est basé sur le nombre d'essieux.
- Pont international des Mille-Îles :** La Thousand Island International Bridge Authority (TIBA) est une entreprise d'utilité publique de l'État de New York. Son conseil de sept membres comprend quatre citoyens américains et trois citoyens canadiens, dont le mandat est de cinq ans. Le propriétaire de la portion canadienne est la Société des ponts fédéraux L^{tée} (SPFL), mais il semble que la SPFL ait conclu une entente avec la TIBA pour l'exploitation et la gestion des structures. Les péages commencent à 3,00 \$ pour les automobiles et, pour les camions, augmentent selon le nombre d'essieux.
- Ponts de la rivière Niagara (3) :** La Niagara Falls Bridge Commission exploite trois ponts sur la rivière Niagara – le pont Lewiston-Queenston (parfois désigné comme étant le « pont Queenston-Lewiston »⁷⁴), le pont Whirlpool Rapids et le pont Rainbow. La Commission a été créée en 1938 en vertu d'une loi fédérale américaine et détient une licence en vertu de la *Loi sur les personnes morales extra provinciale* de l'Ontario. Elle est exploitée sous la direction d'un conseil de huit membres, dont quatre sont nommés par le gouverneur de l'État de New York et quatre, par le lieutenant-gouverneur de l'Ontario.⁷⁵ La Commission a d'abord construit le pont Rainbow (ouvert en 1941), puis a acheté le pont Whirlpool (ouvert

en 1897) et le pont Lewiston-Queenston (le plus récent, ouvert en 1962). Les péages pour les trois ponts sont de 3,50 \$CAN pour une automobile et de 0,35 \$CAN/tonne pour les camions commerciaux plus un supplément pour les camions de plus de 100 000 lb (45 300 kg). Dans le Tableau 5, les recettes pour chaque pont ont été estimées en fonction des recettes de péage de 1994 de la Commission, réparties entre les trois ponts en proportion de leur trafic respectif. Les recettes pour le pont Lewiston-Queenston sont ainsi sous-estimées, car c'est l'endroit où les camions traversent la rivière Niagara, tandis que les recettes pour les deux autres ponts sont surestimées, car les camions n'y sont pas autorisés. Toutefois, le montant total indiqué pour les trois ponts est exact (données de 1994).

- **Pont Peace** : Le pont Peace est exploité par la Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority, qui remonte à environ 1925. Cette administration a été créée en vertu des lois fédérales canadiennes comme commission binationale. Son conseil compte dix membres, dont cinq nommés par l'État de New York et cinq, par le gouvernement canadien. « La législation créant la Public Bridge Authority prévoyait qu'elle devait rester en place comme organisme public indépendant jusqu'à ce que ses obligations aient été payées et sa dette, remboursée. »⁷⁶ Apparemment, il y a peu d'espoir que la dette soit jamais éteinte, notamment à cause des projets actuels de développement de la capacité et des installations. Un projet est à l'étude depuis environ 1997 pour doubler la travée. D'après l'exploitant du pont Peace, « jamais des fonds publics n'ont été donnés ou utilisés pour la construction, l'exploitation, l'entretien et les dépenses d'immobilisations. Toutes les améliorations des immobilisations et les charges d'exploitation sont financées par les péages et la location des propriétés et immeubles appartenant au pont Peace. Conformément à sa législation habilitante, le pont Peace est exploité sans capital-actions; tous les surplus présents et futurs sont affectés à des projets d'immobilisations et au remboursement des obligations en circulation. »⁷⁷ C'est peut-être vrai, mais un observateur fait remarquer que le plan financier actuel, qui prévoit des dépenses d'immobilisations de 150 millions (\$US) jusqu'en 2005 (pour doubler la structure) comprend 25 millions (\$US) « de sources de financement gouvernemental américaine et canadienne. »⁷⁸ Les tarifs de péage sont de 2,75 \$ pour une automobile et de 0,51 \$ par tonne (0,562 \$/tonne [anglo-saxonne – *long ton*]) pour les camions.
- **Pont Ambassador** : Le pont Ambassador est l'une des deux seules liaisons routières entre le Canada et les États-Unis appartenant au secteur privé. Les propriétaires sont la Detroit International Bridge Company, à Detroit, et la Canadian Transit Company, à Windsor. Comme aucun renseignement financier n'est disponible, l'estimation des recettes dans le Tableau 5 n'est qu'une spéculation. Même les volumes de trafic sont confidentiels, bien qu'ils soient relativement faciles à estimer. Les tarifs de péage commencent à 3,00 \$ pour une automobile. Pour les camions de deux à sept essieux, le péage est de 0,02 \$ par 100 livres (45,3 kg). Pour les camions de plus de sept essieux, le péage est de 0,03 \$ par 100 livres. Comme il s'agit d'un pont privé, l'un des problèmes a été que les fonds fédéraux américains ne pouvaient être utilisés pour améliorer les routes reliant le pont aux autoroutes Interstate (I-75). Il semble que ce problème ait été résolu au moment de la plus récente reconduction du financement des autoroutes américaines (TEA-21) et qu'on prévoit maintenant des projets de construction majeurs du côté américain du pont.
- **Tunnel Detroit-Windsor** : Ce tunnel, ouvert en 1930, a été construit entièrement par des intérêts privés américains. « En 1990, la propriété de la moitié canadienne du tunnel Detroit-

Windsor est revenue à la ville de Windsor, mettant fin à une entente de franchise de 60 ans avec la Detroit & Canada Tunnel Corp. Le côté de Detroit reste aux mains d'intérêts privés. »⁷⁹ (*Le site Web du tunnel affirme que le tunnel est la propriété conjointe des villes de Windsor et Detroit. Il se pourrait que la Detroit & Canada Tunnel Corp. soit la propriété de la ville.*) Les péages actuels commencent à 2,75 \$ pour une automobile; pour les camions, ils sont de 0,022 \$ par 100 livres.

- **Pont Blue Water** : Ce pont a été construit en vertu d'une loi de l'État de Michigan en 1930, et ouvert à la circulation en 1938. D'après des sources du Michigan, le Canada et les États-Unis avaient convenu que les péages seraient éliminés dès que la dette aurait été remboursée. Cela s'est produit en 1962. À l'époque, l'exploitant canadien, l'Administration du pont Blue Water, a commencé à percevoir des péages dans les deux directions. Avant cela, semble-t-il, chaque exploitant ne percevait des péages que dans une seule direction. En vertu d'une loi fédérale américaine de 1970, le département des Transports du Michigan a été autorisé à réinstaurer des péages de son côté du pont. Nos sources canadiennes ont un point de vue légèrement différent de cette histoire : « En 1964, après l'extinction de la dette de construction, la moitié canadienne a été remise, sans coût ni dépense, au gouvernement fédéral par l'État du Michigan, conformément aux dispositions d'une loi spéciale du Parlement de 1928 autorisant la construction et l'exploitation du pont. » Ces mêmes sources ne mentionnent aucune entente sur l'élimination des péages ni quoi que ce soit à propos du côté canadien du pont percevant des péages dans les deux directions en 1962.⁸⁰ La structure organisationnelle actuelle de l'exploitant canadien est régie par une loi fédérale – la *Loi sur l'Administration du pont Blue Water*, de mai 1964. En 1995, les deux exploitants du pont ont convenu de doubler la travée existante et de remplacer le tablier initial du pont à un coût total d'environ 100 millions (en \$CAN).⁸¹ L'Administration du pont de Blue Water a payé sa part grâce à un fonds de réserve et à des emprunts bancaires. Le département des Transports du Michigan a payé sa part grâce à la vente d'obligations et à une subvention ou un prêt du département fédéral des Transports des États-Unis.⁸²
- **Pont Sault Ste Marie** : Ce pont est exploité par la International Bridge Authority du Michigan. En vertu de la *US Public Law* de 1940, cette administration était autorisée à construire et à exploiter un pont à péage. Une fois la dette remboursée, la propriété devait revenir au Michigan et à l'Ontario. Apparemment, la dette aurait dû s'éteindre en l'an 2000. Mais, en vertu d'un amendement à la législation américaine (ISTEA), le Michigan a été autorisé « à continuer d'administrer un péage aux postes de franchissement du pont international et d'utiliser ces recettes comme source de financement pour l'entretien, l'exploitation et les immobilisations futures du pont. »⁸³ Le communiqué de presse faisant cette annonce indique que le maintien des péages répondait également au souhait de l'Ontario. Les tarifs de péage varient de 1,75 \$ pour une automobile à 30,00 \$ pour un camion à huit essieux ou plus.
- **Pont Fort Frances-International Falls** : Ce pont appartient à des intérêts privés et nous n'avons aucun renseignement à propos de ses finances, sauf les tarifs de péage. (Le nom complet du propriétaire, d'après le département fédéral des Transports des États-Unis, est « MN, Dakota & Western Rdway Internatl Falls Co & Internatl Brdg & Terminal Co Ltd (Boise-Cascade Corp.) »)⁸⁴

3.3.6 Autoroute 407

L'autoroute 407 en Ontario est née en 1993 avec la formation de la Société d'investissement dans les transports de l'Ontario (SITO), bien que le besoin de cette route avait depuis longtemps été prévu et que certains des terrains avaient déjà été réservés. De nombreuses raisons expliquent le mécanisme de financement de cette route, mais deux raisons se démarquent des autres. Le gouvernement était en difficulté financière et ne pouvait engager les ressources nécessaires et, deuxièmement, l'Ontario était en récession, ou tout juste au sortir d'une récession, et le gouvernement voulait créer de l'emploi. Les politiques d'approvisionnement classiques – notamment l'attente de crédits non budgétaires annuels provenant des fonds fiscaux consolidés – se seraient traduites par un processus de construction sur 20 ans.⁸⁵

Ainsi, la province optait pour un partenariat secteur public-secteur privé. Un des objectifs de cette démarche était que le secteur privé était supposé construire la route à un coût moindre. De plus, en demandant au secteur privé de prendre des dispositions de financement à l'avance, on espérait accélérer la construction. La demande de propositions initiale, en septembre 1993, demandait aux soumissionnaires de financer, concevoir, construire, entretenir et exploiter la route et, finalement, en envisager la rétrocession au gouvernement. Les deux groupes qui sont parvenus à l'étape de la liste des entreprises sollicitées pour présenter des propositions ont échoué à l'étude gouvernementale de la partie financière de leur proposition.

« Pour les deux propositions, on estimait qu'elles ne prévoyaient principalement qu'une dette avec seulement un capital nominal. Les deux propositions semblaient nécessiter un soutien substantiel du gouvernement. La Société d'investissement dans les transports de l'Ontario a conclu qu'un financement par le secteur privé entraînerait des coûts de projet plus élevés à cause des coûts d'emprunt plus élevés pour le secteur privé. Le gouvernement a choisi de financer le projet lui-même et a éliminé la partie « financement » dans le processus de sélection de l'adjudicataire du contrat. »

En fin de compte, la Société d'investissement dans les transports de l'Ontario concluait un contrat de conception, construction et exploitation. Elle finançait la route elle-même (il semblerait qu'elle ait emprunté les capitaux à 75 points de base de moins de ce que les soumissionnaires du secteur privé auraient pu obtenir) et le contrat pour l'entretien de la route faisait l'objet d'une entente distincte. De plus, le gouvernement a conclu un accord distinct avec l'une des parties de la proposition non retenue pour les installations de péage électroniques de cette route.

Le rapport de 1996 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario, dans son étude sur l'autoroute 407, affirmait ce qui suit : « Nous avons constaté que, bien que considéré comme un partenariat secteur public-secteur privé, les risques du gouvernement sur le plan du financement, de la propriété et de l'exploitation sont tellement importants comparativement aux risques contractuels assumés par le secteur privé que, d'après nous, ce partenariat secteur public-secteur privé n'a pas été établi. »

On ne s'entend pas sur le fait que ces dispositions ont permis ou non de construire la route à un coût moindre que si le gouvernement avait appliqué ses politiques d'approvisionnement standard. On cite parfois des « économies de 300 millions », mais la vérité est qu'une bonne part

de ces économies ont été réalisées par des coupures sur certains éléments de conception (p. ex. le nombre d'intersections). Que la route ait été ou non construite à un coût moindre, il n'y a pas de doute qu'elle a été construite beaucoup plus rapidement qu'elle ne l'aurait été si le gouvernement avait géré le projet suivant ses méthodes habituelles.

Le débat sur la façon dont l'autoroute 407 a été financée n'est probablement pas terminé. Toutefois, la décision prise en 1999 jette un peu d'ombre sur les décisions initiales. En avril 1999, l'Ontario annonçait qu'un consortium formé de la société espagnole Ferrovial et de sa filiale Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte, SNC-Lavalin et Capital d'Amérique CDPQ, une filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec, avait acheté l'entreprise concessionnaire 407 ETR de la province pour 3,107 milliards. « La province restera propriétaire des terrains de l'autoroute 407. Le consortium louera ses terrains de la province pendant une période de 99 ans et sera propriétaire de la route, des immeubles et des autres structures sur les terrains de l'autoroute 407. Le tout deviendra la propriété de la province à la fin du bail. »⁸⁶

Pour ce qui est des péages, la loi habilitante initiale exigeait l'élimination des péages dès que la dette du projet aurait été remboursée. Nous supposons que la vente de l'autoroute a modifié cette condition. Voici ce que dit le gouvernement, dans son communiqué de presse d'avril 1999 :

« Les nouveaux propriétaires seront autorisés à fixer les tarifs de péage. Toutefois, ils devront atteindre les objectifs préétablis de réduction de l'*encombrement* fixés par le MTO avant d'augmenter les tarifs au-dessus d'un niveau de péage spécifié. Celui-ci est fixé actuellement à 0,11 \$/km. Ce niveau peut être augmenté de 2 p. 100 par année plus l'IPC pendant les 15 premières années et, par la suite, de l'IPC seulement. Cela signifie que le niveau de péage spécifié ne peut augmenter que d'environ trois cents par kilomètre pendant les 15 premières années. Le niveau de péage spécifié est relié directement aux objectifs de réduction de l'encombrement. Les tarifs de péage supérieurs au niveau de péage spécifié ne seront permis que si les volumes de trafic atteignent ou dépassent les niveaux cibles. Si les volumes de trafic visés ne sont pas atteints, tout revenu provenant de péages dépassant le niveau de péage spécifié sera récupéré par la province, avec une pénalité supplémentaire du même montant. Les tarifs de péage pour les camions continueront d'être deux fois le tarif d'automobile pour les camions simples et de trois fois le tarif [d'automobile] pour les camions à unités multiples. »

3.3.7 Autoroute Coquihalla

L'autoroute Coquihalla est ouverte depuis 1986. Il s'agissait de la première nouvelle installation à péage à être construite au Canada en à peu près 20 ans. La Colombie-Britannique elle-même avait abandonné l'idée de péage en 1964 et la seule autre installation à péage construite [au Canada] avait été le pont du port de Saint John en 1968. En dollars de 1984, le coût total de l'autoroute Coquihalla a été de 375 millions.

Contrairement aux autres routes, ponts ou tunnels à péage décrits dans le présent document, l'autoroute Coquihalla est unique au sens où elle a été construite par le ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique en vertu de politiques d'approvisionnement normales. En fait, pour autant que nous le sachions, les recettes de péage de l'autoroute Coquihalla sont, à

ce jour, traitées comme toute autre taxe des fonds fiscaux consolidés du gouvernement. Le rapport annuel du Ministère signale les péages de l'autoroute Coquihalla comme « recettes », mais il énumère également une vaste gamme d'autres frais de permis et d'amendes reliés aux routes comme étant des recettes.

Nous ne connaissons pas la raison exacte de la décision de faire appel à des péages pour cette route. Toutefois, certains facteurs ayant influencé cette décision nous sont connus. L'autoroute Coquihalla avait été planifiée de longue date et certains travaux de construction avaient commencé en 1979. Or, la Colombie-Britannique était l'hôte d'un événement international majeur (Expo 86) et décidait en 1983 d'accélérer le calendrier de construction.⁸⁷ Il est donc possible que, comme dans le cas d'autres installations à péage, l'utilisation de faire appel à des péages ait quelque chose à voir avec le financement et l'accélération de la phase de construction. Mais dans le cas particulier de l'autoroute Coquihalla, cela ne semble pas être le cas, car la législation habilitante, qui prévoyait l'emprunt, et la décision effective de commencer la construction ont toutes deux précédé la décision de mettre en place des péages.⁸⁸ Il est possible que, comme l'économie de la Colombie-Britannique était en récession ou en sortait, en 1984, le gouvernement a décidé que c'était une nouvelle source de revenus à exploiter. Il n'avait pas d'argent supplémentaire à consacrer à la construction de routes. Les dépenses prévues initialement par le ministère des Transports et de la Voirie pour l'exercice 1984-1985 étaient de 564 millions, un montant inférieur aux 790 millions prévus l'année précédente.⁸⁹ Avec l'Expo 86 imminente et l'important flux de touristes prévu sur les autoroutes est-ouest existantes à la capacité déjà limitée, la décision de dépenser beaucoup d'argent rapidement était perçue comme une bonne politique anticyclique.⁹⁰ La raison finale de la décision de faire appel au péage peut avoir été le fait que jusqu'à 30 p. 100 des véhicules empruntant la nouvelle autoroute (en 1986) auraient porté des plaques d'immatriculation de l'extérieur de la province. Du moins, de l'avis de certain : « Sans péages, les résidents de la Colombie-Britannique auraient à assumer des coûts pour le bienfait des non-résidents. Les péages sont une façon de récupérer certains coûts à l'avantage de la Colombie-Britannique ».⁹¹

Les péages eux-mêmes sont autorisés en vertu de la *Ministry of Transportation and Highways Act*. Pour l'exercice 1999-2000, les recettes totales des péages s'élevaient à 40,9 millions. Les recettes prévues initialement pour 1986 étaient de 20 millions – il semble que les volumes de trafic se sont accrus d'une (prévision) d'environ 1,7 million de véhicules en 1987 jusqu'à environ 2,7 millions pour l'exercice 1997-1998.⁹²

3.3.8 Autres

Il existe une autre route qu'on pourrait presque dire « à péage » – l'autoroute Fredericton-Moncton – dont certaines portions ont été ouvertes en 1999. Un entrepreneur privé, le Maritime Road Development Corporation, assure la construction et l'exploitation de la route. Les projets initiaux de péage ont été abandonnés lors du changement de gouvernement au Nouveau-Brunswick. Après la signature d'accords de projet modifiés et reformulés et de modifications aux accords d'emprunt, les péages ont été éliminés de l'autoroute le 1^{er} mars 2000. Ils ont été remplacés par un paiement mensuel selon le volume de trafic par la Société de voirie du Nouveau-Brunswick. De plus, il semble que le gouvernement utilise toujours les fonds fiscaux consolidés pour payer l'exploitant.

3.4 Routes à péage dans le monde

Pour mettre en perspective les 19 installations à péage au Canada, dont seulement sept sont entièrement au Canada, le Tableau 6 présente l'importance des installations à péage dans le monde.

Aux États-Unis, on compte 7 589 kilomètres de routes, ponts et tunnels à péage, dont une importante part – 3 213 kilomètres – se trouve sur des autoroutes inter-États (Interstate). Presque toutes ces installations se trouvent sur le réseau routier national des États-Unis. Elles représentent environ 154 ponts et tunnels et 90 routes et, sur le total combiné, 118 font appel à des technologies de perception électronique des péages. En outre, depuis le 1^{er} janvier 1999, 42 autres installations à péage sont soit en construction, soit à un stade ou l'autre de planification aux États-Unis.⁹³ Les recettes de péage totales (1995) dépassent les 3,5 milliards US.⁹⁴

Tableau 6 : Routes à péage dans le monde

Pays	Routes à péage (km)	Tarifs de péage (¢ CAN/km, automobile)
Afrique du Sud	825	
Argentine	9 800	Interurbain = 2,3; accès urbain = 5,3
Brésil	856	3,5 – 7,5
Canada	344	
Chili	3	3,0 – 4,5
Corée (République de)	1 880	4,7
Espagne	2 255	
États-Unis	7 589	
France	6 305	
Hongrie	57	
Indonésie	530	
Italie	5 550	
Japon	9 219	
Malaisie	1 127	
Mexique	5 683	Routes publiques = 3,0 – 16,5; privées = 19,5 – 75,0

Sources :

- 1) Routes à péage : Estache *et al.*, qui cite Heggie et Vickers (1998) plus « PadeCo » comme sources. Les chiffres américains proviennent du département fédéral des Transports des États-Unis (1999).
- 2) Tarifs de péage : Estache *et al.*, tableau 6.5, qui cite « Irigoyen (1999) » et divers rapports de la Banque mondiale comme sources. Irigoyen ne figure pas dans leur bibliographie. De plus, Heggie & Vickers (1998), boîte de texte 5.3. Les données sources sont exprimées en ¢ US/km et, bien qu'aucune date ne soit fournie, elles sont vraisemblablement pour 1999. En supposant que ces tarifs soient encore valides pour 2000-2001, ils ont été convertis au taux de 1,5 \$CAN = 1,0 \$US.
- 3) La longueur des installations de péage au Canada comprend certaines estimations (voir note de fin⁹⁵) mais nous ne comptons que la moitié de la longueur de toute structure entre l'Ontario et les États-Unis.

Les États-Unis ont une longue histoire des routes à péage, mais nous ne la rappellerons pas ici. Dans une perspective d'examen des mécanismes de financement de rechange pour les routes au Canada, nous attarderons plutôt à l'aspect le plus important de l'expérience américaine, c'est-à-dire la politique fédérale. La politique fédérale américaine actuelle en matière de routes à

péage est décrite ici par le département fédéral des Transports des États-Unis (le texte qui suit est une version considérablement condensée de l'original) :

« Le Federal-Aid Highway Program était basé sur l'hypothèse voulant que des routes financées par les recettes fiscales étaient préférables aux routes à péage. Avec l'entrée en vigueur du *Highway Act* de 1956, une méthode a été mise sur pied pour tenir compte des routes à péage des États qui devaient être intégrées au réseau routier inter-États. Ces routes à péage restaient identifiées comme des routes inter-États, mais continuaient à percevoir des péages en vertu d'accords prévoyant l'élimination des péages sur ces installations au moment où les obligations émises pour les financer auraient été remboursées. Depuis 1987, les initiatives législatives fédérales ont révélé un changement d'attitude à propos des routes à péage. [Une loi de 1987]... prévoyait un programme pilote de routes à péage qui conférait à neuf États le pouvoir de planifier et de construire des routes à péage avec un financement du Federal-Aid Highway Program allant jusqu'à 35 p. 100... En 1991, le Congrès américain adoptait... le *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* (loi sur l'efficacité des transports de surface intermodaux – ISTEA)... [qui, entre autres]... était conçu pour laisser aux États et aux gouvernements locaux plus de souplesse pour générer de nouveaux capitaux en vue d'investissements routiers nécessaires [divers articles comportaient de nouvelles dispositions pour les autoroutes à péage, le partage des coûts entre le secteur public et le secteur privé et un programme pilote de tarification en vue de la réduction de l'encombrement].

« . . . À partir de l'ISTEA, les États avaient une plus grande marge de manœuvre pour associer les fonds d'aide fédérale aux fonds des États et aux fonds privés pour mettre en œuvre des projets. Par exemple, les États peuvent consentir des prêts d'aide fédérale remboursables à un organisme public ou à une entreprise privée qui construit un projet à péage admissible au financement en vertu du Federal-Aid Highway Program... L'ISTEA prévoyait des programmes incitatifs de partage des coûts en vue de la construction de projets. Le partage des coûts peut prendre plusieurs formes. La forme la plus discutée a été celle du partage des coûts entre le secteur public et le secteur privé, qui n'est pas exonéré d'impôt. Une autre forme consiste au partage des coûts entre deux organismes publics ou plus, comme les administrations des péages et les départements des Transports des États, qui pourraient être exonérés d'impôt.

« L'ISTEA autorisait la FHWA [l'administration fédérale américaine de la voirie] à fournir de l'aide fédérale à l'un ou l'autre de ces types de projet et il existe maintenant des exemples d'investissement fédéral dans des routes publiques à péage en construction. Plusieurs routes privées à péage sont en développement et pourraient mener à des demandes par les États de participation du Federal-Aid Highway Program.

« . . . De plus, au cours de la période de l'ISTEA, la FHWA a utilisé sa marge de manœuvre prévue par la réglementation et la législation et son pouvoir discrétionnaire général pour procéder à de la recherche et à du développement en matière de financement . . . en vue de mettre au point un programme d'évaluation et de test financier novateurs . . . L'approche adoptée consistait à identifier des projets précis, à mettre sur pied un plan de financement et à proposer ces projets en exemple de solution de financement créative. Pour stimuler et promouvoir cette initiative, la FHWA a mis sur pied le Test and Evaluation Project . . . [en vertu duquel, entre autres, des fonds du

Federal-Aid Highway Program pouvaient être prêtés à des sociétés privées, comme des routes à péage.]

« . . . Le *Transportation Equity Act for the 21st Century* (Loi sur l'équité des transports pour le XXI^e Siècle – TEA-21) prévoit plusieurs nouvelles dispositions influant sur les politiques fédérales en matière de routes à péage. . . . [aide au crédit, etc.]

« . . . Le TEA-21 crée également un programme pilote en vertu duquel un État peut percevoir des péages sur une autoroute Interstate en vue de reconstruire ou de restaurer cette autoroute si celle-ci ne peut être entretenue ni améliorée fonctionnellement de façon adéquate sans la perception de péages. Un maximum de trois projets peuvent être prévus dans le programme pilote et doivent avoir lieu dans des États différents. Un accord entre l'État et la FHWA sur l'utilisation des recettes de péage doit être conclu pour chaque projet pilote de péage d'autoroute Interstate.

« De plus, le TEA-21 crée un nouveau programme pilote de banque d'infrastructure d'État (*State Infrastructure Bank* – SIB), en vertu duquel quatre États – la Californie, la Floride, le Missouri et le Rhode Island – sont autorisés à conclure des ententes coopératives avec le Secrétaire pour mettre sur pied des fonds de prêts renouvelables pour les infrastructures admissibles à une capitalisation avec les fonds fédéraux de transport autorisés pour la période fiscale 1998-2003. Les SIB fournissent diverses formes d'aide sans subvention à des projets admissibles (y compris les routes à péage). Cette assistance comprend des prêts subordonnés inférieurs au taux du marché, des achats de réduction d'intérêts sur des prêts de tiers et des garanties et d'autres formes de soutien au crédit. »⁹⁶

3.5 *Sommaire*

Un certain nombre d'observations peuvent être formulées à propos des routes, ponts et tunnels à péage au Canada (ou entre le Canada et les États-Unis) :

- Premièrement, une vaste gamme de structures organisationnelles sont utilisées pour les routes, ponts et tunnels à péage – allant de l'exploitation exclusivement privée, d'un côté (pont Ambassador), jusqu'aux ministères, de l'autre côté (autoroute Coquihalla), avec toute une variété de sociétés d'utilité publique appartenant aux gouvernements (ponts Halifax-Dartmouth), d'« Administration » et de « Commissions » entre les deux. Cette situation n'est pas exclusive au Canada, car le département fédéral des Transports des États-Unis signale le même phénomène à propos des installations à péage américaines.
- Deuxièmement, l'échelle d'activité des routes à péage est importante, bien qu'il soit difficile de l'évaluer. Même si l'estimation de 10 millions de recettes pour l'autoroute 407 n'est pas exacte (si cela se trouve, il s'agit probablement d'une sous-estimation), les recettes totales (du côté canadien seulement) de 279 millions sont importantes. Ainsi, le total des péages dépasse celui des dépenses routières correspondantes dans les cinq plus petites provinces et dans les territoires. Mais, pour mettre ce chiffre en perspective, les recettes de péage pour la

New York State Thruway en 1999, en dollars canadiens, étaient de 592 millions⁹⁷ et les recettes de péage totales pour les États-Unis dépassaient 5,3 milliards de dollars canadiens.

- Troisièmement, le DJMA est supérieur à 15 000 pour seulement huit installations. Nous évoquons ici la règle pratique permettant d'établir si les autoroutes ont un trafic suffisant pour que les péages puissent payer à la fois les coûts d'immobilisations et d'exploitation d'une autoroute. Un DJMA de 10 000 correspond au seuil de rentabilité pour les routes où les péages peuvent payer les coûts d'exploitation et seulement 10 des 19 installations appartiennent à cette catégorie. Or, le DJMA moyen pour l'ensemble du réseau routier national au Canada n'est que de 8 900⁹⁸ et les DJMA moyens sont supérieurs à 10 000 dans seulement deux provinces. Le bon sens nous indique donc que les péages ne seraient rentables que sur de petites portions du réseau routier canadien.
- Les recommandations de la Commission royale ont-elles été suivies – c'est-à-dire : a-t-on mis en place des péages sur les nouvelles installations importantes, à des taux fixés pour absorber les coûts à un degré supérieur à ce que les taxes sur le carburant permettaient? Il est difficile d'en juger, car seulement quatre installations à péage (effectif ou probable) ont été établies depuis le rapport de 1992 (pont de la Confédération, autoroute Cobequid Pass, autoroute Fredericton-Moncton et autoroute 407) et la planification pour plusieurs de ces installations (pont de la Confédération, autoroute 407) avait déjà commencé avant que la Commission royale ne formule ses recommandations. Cela dit, il est clair que 1) personne n'a appliqué la suggestion de fixer des péages qui permettent de payer l'installation à un degré supérieur à ce que la taxe sur le carburant pouvait permettre, 2) dans un cas (Moncton-Fredericton), ce sont les fonds fiscaux consolidés qui paient l'installation et 3) dans deux cas (pont de la Confédération et autoroute Cobequid Pass), des garanties gouvernementales majeures de financement ou de subvention étaient plus importantes que les recettes de péage pour le financement de l'installation. Jusqu'à maintenant, il semble que personne n'ait pris les recommandations de la Commission royale au sérieux. Il faut toutefois reconnaître que quatre autres installations à péage sont à l'état de projet – deux au Québec, une au milieu de la péninsule du Niagara en Ontario et une pour le périmètre du sud de la vallée du Fraser dans les basses-terres de la Colombie-Britannique – et il est peut-être trop tôt pour tirer des conclusions.
- Sur la question de la rétrocession éventuelle des installations à péage aux gouvernements une fois la dette remboursée, nous avons peu de renseignements, mais il semble peu probable qu'une installation à péage devienne jamais une route publique sans péage.
- Pour conclure, il convient de signaler une importante différence entre le Canada et les États-Unis. Aux États-Unis, un certain nombre de mécanismes officiels – obligations exonérées d'impôt, fonds d'un programme d'aide fédéral, etc. – favorisent le développement des routes à péage. Au Canada, bien que des fonds gouvernementaux soient généralement mis à contribution d'une façon ou de l'autre dans le développement des installations à péage, cela se fait au cas par cas.

Tableau 7 : Sommaire des caractéristiques des routes, ponts et tunnels à péage

Nombre de routes, ponts et tunnels à péage	Total	19
	Entièrement au Canada	7
Nombre d'exploitants d'installations à péage		16
Routes à péage en projet		4
Nombre de voyages quotidiens faisant l'objet de péages (estimation 1999)		474 471
Débit journalier moyen annuel (DJMA) (n ^{bre} d'installations)	> 15 000	8
	> 10 000	10
	< 10 000	9
	< 5 000	5
Nombre annuel de véhicules-km de voyage (milliards en 1999) transitant par des installations à péage	Total	1,59
	Portion canadienne	1,52
	Autoroutes Cobequid Pass, 407 et Coquihalla	1,40
Recettes de péage annuelles (estimation en millions pour 1999)	Total	363,6 \$
	Portion canadienne	278,8 \$

Notes :

1. Environ la moitié des véhicules-km estimés correspondent à l'autoroute 407 et l'estimation de ce nombre est très spéculative.
2. L'estimation des recettes de péage pour l'autoroute 407 (100 M\$) est très spéculative; l'estimation pour le pont Ambassador (40 M\$) est moins spéculative, mais reste quand même au jugé.

4. Routes urbaines

4.1 Introduction

En 1998, l'Association des transports du Canada proposait un modèle de financement des transports urbains basé sur l'expérience du nouvel organisme de Montréal (l'AMT –paragr. 4.4). Depuis, Vancouver a créé une structure semblable en s'inspirant de ce modèle (paragr. 4.2).

Boîte de texte 4 : Étau budgétaire du transport urbain

Parmi les éléments essentiels de ce modèle, on compte : 1) la transparence – c'est-à-dire que la source et la répartition des fonds doivent être ouvertes et compréhensibles, 2) la simplicité, 3) le principe de l'utilisateur-payeur et 4) des paiements à affectation définie – c'est-à-dire que les redevances d'utilisation ne doivent être dépensées que pour les transports. Ces quatre points sont une simplification exagérée. Pour simplifier encore plus exagérément, le modèle proposé est en fait identique au modèle de financement utilisé pour les services d'utilité publique – les utilisateurs paient des redevances en fonction de la consommation et les entreprises fournissent le service d'utilité publique suivant les principes commerciaux courants.

Trois sources évidentes de ces redevances d'utilisation sont la taxe d'accise fédérale sur le carburant, les taxes provinciales sur le carburant et les droits d'immatriculation de véhicule. La portion urbaine peut ne pas utiliser toutes ces recettes fiscales, mais il devait s'agir d'une portion clairement définie et le montant total devait être basé sur l'activité à l'intérieur de la région urbaine. D'autres nouvelles redevances possibles pourraient comprendre des taxes spéciales (ou supplémentaires) sur le carburant, les péages, les frais de stationnement, de nouveaux droits relatifs aux véhicules, des frais d'aménagement immobilier, des frais de servitude (par exemple pour des égouts installés sur des terrains réservés aux routes), des redevances de migrants journaliers en automobile (redevances spéciales sur tout véhicule utilisé pour la migration journalière) et des frais d'encombrement (par exemple, ceux qui sont perçus à Singapour).

Après avoir abordé les programmes de réduction du déficit des paliers de gouvernement, de la réduction des paiements de transfert, de la tendance à rationaliser les activités gouvernementales et à la résistance croissante à toute hausse de taxes, le dossier de l'ATC poursuit en ces mots

« Le transport urbain se trouve donc coincé dans cet étau budgétaire. Les gouvernements locaux ont de moins de moins d'argent pour les transports et, dans certains cas, doivent assumer de nouvelles responsabilités pour les routes et le transport en commun qui leur sont transférées par les provinces. Un peu partout, l'entretien des routes est reporté, les fonds destinés aux immobilisations sont utilisés pour l'entretien, les nouveaux projets de construction sont retardés ou annulés et les budgets de transport en commun sont réduits.

« Entre-temps, la demande en matière de transport par automobile continue de croître. Les populations urbaines, le nombre d'automobiles et le kilométrage annuel moyen par automobile augmentent tous, alors que le nombre moyen d'occupants par automobile diminue. Il est évident que les gouvernements ne pourront pas financer les réseaux de transport nécessaires pour répondre à la hausse croissante des véhicules comme ils le faisaient par le passé. »

Association des transports du Canada, 1998

Nous décrivons ci-dessous quatre régions urbaines qui ont adopté de nouveaux mécanismes de financement des routes. D'autres régions urbaines – par exemple, Toronto et les municipalités avoisinantes – ont créé des institutions semblables dans certains cas. Elles sont semblables en ce sens qu'elles créent une approche de planification régionale ou, peut-être, qu'elles fournissent certains services de transport en commun. Le Greater Toronto Services Board (GTSB) coordonne la planification régionale et supervise les finances et l'exploitation des services de train de banlieue régionaux. Mais ce n'est pas du même ordre que les quatre régions urbaines ci-dessous, où de nouveaux mécanismes ont été créés pour financer les routes. Une cinquième région urbaine, celle des municipalités de la région de Victoria, bénéficie également d'un nouveau mécanisme de financement – une taxe de transport en commun sur le carburant vendu dans la région. Bien que nous ne l'abordions pas dans les sections ci-dessous, ce mécanisme doit, lui aussi, être ajouté à la liste des nouveaux mécanismes de financement de recharge. (Dans le cas de Victoria, nous ne savons pas si ce financement va seulement au transport en commun ou à la fois au transport en commun et aux routes.)

4.2 Vancouver : TransLink

Boîte de texte 5 : Région métropolitaine de Vancouver : TransLink

En 1998, la Colombie-Britannique adoptait une loi confiant à la Greater Vancouver Transportation Authority – « TransLink » comme on l'appelle aujourd'hui – la responsabilité du transport en commun, de 2 100 voies-kilomètres de routes, ponts et services de traversier les plus importants de la région de Vancouver.

TransLink reçoit une part de la taxe provinciale sur le carburant (8 ¢/litre) et certains autres montants (par exemple les recettes de la taxe de vente provinciale pour le stationnement dans la région). Elle a le pouvoir de percevoir d'autres sommes – frais de véhicule, péage et taxes de stationnement – pour financer l'infrastructure et les services. Elle a également le pouvoir de contracter des dettes.

Au cours des neuf premiers mois d'exploitation en 1999, un bon 86 p. 100 de ces dépenses touchaient le transport en commun.⁹⁹ Nous ne savons pas si la priorité au transport en commun persistera dans le futur (au cours des neuf premiers mois d'exploitation, il fallait mettre l'accent sur le transport en commun étant donné la nature des services que l'Administration prenait en charge). Sur le plan des recettes – encore une fois, sur la seule foi du budget des neuf

Pendant la session législative de 1998, le *Greater Vancouver Transportation Authority Act* (projet de loi 36) a été adopté et, le 1^{er} avril 1999, la GVTA était investie de la responsabilité du transport en commun et d'un certain nombre de programmes de transport dans la région. Cette administration a adopté le nom de TransLink.

TransLink a le pouvoir, en vertu de la loi, de lever des fonds pour financer les infrastructures et les services. La GVTA reçoit une part des taxes provinciales sur le carburant perçues dans la région métropolitaine de Vancouver, cette part étant fixée initialement à 8 ¢/litre mais s'élevant ensuite à 10 ¢/litre pour les cinq années suivantes. L'Administration peut faire l'acquisition et la cession de biens, emprunter et avoir des dettes, définir des projets et négocier des ententes de partage des coûts avec la province, et créer des filiales. Elle est régie par un conseil de 15 membres, dont douze sont nommés par le Greater Vancouver Regional District (GVRD) et trois, par la province.

La création de la nouvelle administration régionale a d'importantes conséquences pour le Ministère. TransLink veille maintenant au financement, à la coordination et à la planification de 2 100 voies-kilomètres d'anciennes autoroutes provinciales et de routes municipales qui forment le Major Road Network. TransLink est également responsable des ponts de Knight Street, Patullo et Westham Island, du traversier Albion Ferry et de 187 feux de circulation. Les employés de l'ancienne société Albion Ferry ont été transférés à une nouvelle filiale active de TransLink (Fraser River Marine Ltd.).

TransLink a également pris en charge AirCare (un ancien programme provincial administré jusqu'à récemment par la Société d'assurance automobile de la Colombie-Britannique (ICBC)), West Coast Express, des programmes de gestion de la demande de transport précédemment administrés par le GVRD et des programmes visant à promouvoir les nouveaux moyens de transport comme le vélo, le covoiturage par automobile ou fourgonnette, de même que le réseau régional de transport en commun de Vancouver (Vancouver Regional Transit System) précédemment administré par BC Transit (y compris le service d'autobus, SkyTrain, SeaBus et handyDART). La province a conservé le pouvoir de concevoir et de construire le prolongement de SkyTrain par l'intermédiaire de Rapid Transit Project 2000 Ltd.

Un certain nombre de projets conjoints ont été inventoriés par le Ministère et le personnel de TransLink, dont certains sont déjà en cours : conversion de voies pour véhicules à grande capacité, autoroutes 17/99, installations de transfert de passagers Autoroute 99/Autoroute Steveston, déménagement du point d'interchange/parc-o-bus de South Surrey (récemment terminé). Le personnel du Ministère est en consultation active avec TransLink à propos de plusieurs projets.

Ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique,
Rapport annuel 1999-2000

premiers mois – les produits d’exploitation du transport en commun représentent 36 p. 100 du total et la taxe sur le carburant, 33 p. 100. L’une des premières initiatives du nouvel organisme a été d’approuver un document proposant que le gouvernement fédéral remette une part des sommes qu’il perçoit grâce à la taxe d’accise sur l’essence.¹⁰⁰

Voici certains points clés du premier plan stratégique de TransLink – nous ne retenons que les aspects touchant les routes :

- De nombreux aspects du plan sur des éléments comme l’amélioration des services de transport en commun ou la gestion de la demande de trafic – ont d’importantes conséquences sur les routes mais ne seront pas décrites ici (nous nous penchons sur les mécanismes de financement de rechange).
- Des 14 objectifs du plan, l’un touche les routes : « fournir un réseau de routes principales bien entretenues et bien financées. »¹⁰¹
- Les dépenses routières indiquées touchent un « réseau de routes principales » – les artères principales de la vallée du bas-Fraser, y compris certaines autoroutes exploitées auparavant par la province. Les dépenses envisagées comprennent une hausse des dépenses d’entretien courant à 12 000 \$/voie-kilomètre/année, des dépenses de plus de 45 millions pour les trois ponts faisant partie du réseau et l’aménagement d’importantes dépenses d’immobilisations pour de nouvelles routes ou pour l’ajout de capacité routière.
- Pour financer ces projets, le plan indique d’abord les taxes existantes (par exemple, 8 ¢/litre de taxe sur le carburant), note de façon polémique que le gouvernement fédéral perçoit d’importantes sommes en taxe d’accise auprès des automobilistes dans la région et poursuit en expliquant ses plans précis pour augmenter les redevances d’utilisation pour les automobilistes. Celles-ci comprennent les taxes de véhicule – de 40 à 120 \$ par année pour les véhicules non commerciaux et une moyenne de 190 \$ par année pour les camions commerciaux – ainsi que de nouvelles taxes de stationnement. Bien que le plan lui-même indique que ces nouvelles redevances d’utilisation ne totaliseront qu’environ 177 millions par année d’ici 2009, d’autres renseignements de TransLink indiquent que l’on s’attend à ce qu’elles totalisent plus de 1 milliard par année d’ici 2021.¹⁰² Ce n’est pas un montant négligeable – il dépasserait les budgets routiers de toutes les provinces, sauf les quatre plus importantes. *(Il convient de noter qu’il n’est pas tout à fait clair qu’il s’agisse là exclusivement de taxes imposées aux utilisateurs de la route – cela peut comprendre toutes les formes d’augmentation de taxes – il n’est pas certain que tout cet argent soit destiné aux routes – une part pourrait aller aux services de transport en commun.)*

En dépit de ces plans stratégiques, ce nouvel organisme urbain a connu certains problèmes. Une récente décision de TransLink indique qu’il pourrait y avoir une importante marge entre l’idée de créer des organismes de transport urbain avec pouvoirs de taxation et la perception effective de taxes par ces organismes. D’après certains médias, la décision de TransLink de lever un droit sur les véhicules immatriculés dans la région, et finalement sur tous les véhicules circulant dans la région, pourrait s’effondrer à cause de son incapacité à percevoir matériellement cette taxe. L’organisme qui devrait logiquement percevoir tout nouveau droit serait l’organisme provincial responsable de l’immatriculation des véhicules (ICBC, en l’occurrence). Mais les médias

indiquent qu'ICBC a refusé de le faire.¹⁰³ Un article poursuit en fournissant une interprétation cynique de cette notion d'imposition de taxes sur les véhicules par un organisme de transport local. « En effet, le Conseil de TransLink a peut-être suivi tout le processus d'approbation du projet de redevance [sur les véhicules] pour pouvoir présenter une option de financement de rechange pour le [plan de transport stratégique régional]. » Cette « option de rechange » consiste à faire pression sur le gouvernement provincial pour obtenir une plus importante part de la taxe sur le carburant perçue auprès des automobiles dans la région et pour obtenir du gouvernement fédéral une part des 300 à 400 millions (d'après les chiffres de TransLink) en taxe d'accise perçus auprès des automobilistes dans la région de Vancouver.

Il est peut-être trop tôt pour dire si TransLink constituera une réussite pour ce qui est de mettre au point des mécanismes de financement de rechange pour les routes urbaines.

4.3 *Edmonton et Calgary*

En septembre 1999, l'Alberta annonçait qu'elle remplacerait un système de subvention per capita existant à Edmonton et Calgary par une nouvelle subvention au transport provenant d'une taxe de 5 ¢ par litre de carburant vendu dans chaque ville. Le montant estimatif de ces subventions était de 65 millions pour Edmonton, soit 31 millions de plus qu'avec la formule de subvention per capita, et de 85 millions pour Calgary, soit 34 millions de plus par rapport à l'ancienne formule. De plus, la province a repris la responsabilité de plusieurs autoroutes traversant les deux villes ce qui rend, en pratique, le montant fourni par le gouvernement provincial pour les routes encore plus important que ne l'indiquent les premiers chiffres.¹⁰⁴

Cette politique est peut-être intéressante, mais il n'est pas certain qu'elle soit d'une importance majeure pour notre propos. Il ne s'agit, en fait, que du remplacement d'une formule de subvention par une autre. Rien n'est particulièrement « spécifiquement réservé » à propos des recettes provenant des taxes, en ce sens que le gouvernement provincial est (vraisemblablement) libre de modifier la formule à volonté. Cela peut sensibiliser légèrement l'utilisateur au fait qu'il doit payer pour l'utilisation des routes, mais, étant donné que le gouvernement albertain a habituellement assimilé les recettes des taxes sur le carburant aux dépenses routières par le passé, il n'est pas certain que l'utilisateur des routes y voit une grande différence – les recettes fiscales sont simplement canalisées maintenant vers des routes différentes. Enfin, il n'est pas certain que ce programme de subvention aura beaucoup de conséquences sur l'efficacité des investissements routiers.

4.4 *L'AMT de Montréal*

L'Agence métropolitaine de transport (AMT) a été créée en 1995 avec une mission en quatre volets : 1) soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport public; 2) améliorer les services et promouvoir l'utilisation des trains de banlieue; 3) intégrer les services des différents modes de transport; 4) augmenter l'efficacité des corridors de transport routier urbain.¹⁰⁵ Pour ce qui est des corridors de transport routier, l'AMT peut restreindre l'accès à un certain nombre de voies de circulation aux véhicules de transport en commun et aux véhicules à occupants multiples, peut faire synchroniser les feux de circulation et désigner des routes pour circulation à

sens unique. Rien dans la loi ne fait état de sa compétence en matière de construction ou d'entretien de l'infrastructure.

Le conseil d'administration de l'Agence compte cinq membres, nommés par le gouvernement pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Deux des cinq membres doivent représenter les municipalités de son territoire et sont nommés après consultation avec les municipalités de Montréal et Laval. Le gouvernement nomme un président-directeur général parmi les membres du conseil.

Les activités de l'AMT sont financées par les recettes du transport public, de même que par les recettes provenant de taxes spéciales : contribution des automobilistes au transport public, taxe sur le carburant et taxes annuelles sur le stationnement.

La responsabilité de l'AMT a été transférée au ministère des Transports en décembre 2000 (Loi 170). L'AMT a reçu la responsabilité de la construction de toute nouvelle ligne de métro.

Les recettes pour le budget de la première année de l'AMT, 158 millions, provenaient de plusieurs sources : 1) une nouvelle taxe spéciale de 1,5 ¢/litre sur le carburant vendu dans la région de Montréal, 2) une surtaxe de 30 \$ par véhicule, 3) des taxes foncières des municipalités qui bénéficient du service de train de banlieue, 4) des taxes foncières des municipalités en vue de constituer un fonds d'immobilisations, 5) les recettes du transport en commun et du train de banlieue et 6) une subvention provinciale à l'infrastructure de train de banlieue.¹⁰⁶

4.5 *Sommaire*

Les gouvernements locaux sont responsables de 48 p. 100 des dépenses routières au Canada et de 73 p. 100 de toutes les routes. D'aucuns affirment que plus d'argent et, en particulier, de nouvelles sources de financement doivent être trouvées pour les routes locales – principalement dans les grandes régions urbaines. Les sources de financement traditionnelles des routes locales ont été les taxes foncières et les subventions des paliers supérieurs de gouvernement. Certains soutiennent que ces sources ne sont pas adéquates pour financer les niveaux de dépenses routières nécessaires.

À partir d'un examen rapide d'études et d'autres documents produits à l'échelon local (principalement ceux de TransLink à Vancouver et du Greater Toronto Services Board (GTSB)), il est évident que le premier choix de financement de rechange pour certains groupes est le gouvernement fédéral, avec ses recettes de la taxe d'accise sur le carburant. Notre recherche n'a pas permis d'établir s'il faut plus d'argent pour les routes urbaines ou si les sources de financement traditionnel ont été épuisées (ou même si elles sont appropriées). Tout ce que notre recherche a montré est que, dans quelques cas, de nouvelles approches sont adoptées pour mettre au point des mécanismes de financement de rechange.

Dans certaines situations – les 30 municipalités (plus, pour les fins du transport, Hamilton) qui constituent le GTSB – de nouveaux organismes régionaux ont été créés avec le mandat de coordonner la planification des transports. L'une des premières mesures prises par le GTSB a été de préparer un plan de transport stratégique qui concluait (entre autres) qu'il n'y avait pas

suffisamment d'argent à partir de l'assiette fiscale dont disposaient les municipalités membres. Ces études indiquent que les dépenses d'immobilisations annuelles dans le domaine des transports devront augmenter, passant de 570 millions à l'heure actuelle à 1,4 milliard. C'est pourquoi l'un des principaux objectifs du GTSB est de mettre sur pied un « partenariat d'investissement dans les transports faisant appel aux gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux et au secteur privé. »¹⁰⁷

Dans d'autres cas – Edmonton et Calgary – les gouvernements provinciaux ont donné aux régions urbaines une portion de la taxe provinciale sur le carburant perçue à l'intérieur de leurs frontières. S'il s'agit d'argent supplémentaire, on peut vraisemblablement le considérer comme un mécanisme de financement de rechange au sens où l'entend la présente recherche. Toutefois, dans certains cas (Edmonton et Calgary), cela ne semble qu'une autre façon de calculer les subventions que les villes reçoivent déjà.

Dans seulement trois cas, de nouveaux mécanismes de financement ont été expérimentés. Dans la région de Montréal comme dans celle de Vancouver, un organisme de planification et de financement des transports a été mis sur pied suivant les grandes lignes du modèle de l'Association des transports du Canada. Ce qui est important ici, c'est que non seulement les gouvernements provinciaux fournissent à ces organismes une certaine forme de taxes (de subventions) d'utilisation à affectation définie, mais aussi que ces organismes ont leur propre pouvoir de taxation. Victoria bénéficie également d'une taxe spéciale sur le carburant vendu dans sa région (nous ne savons toutefois pas si la région dispose d'un organisme semblable à ceux de Vancouver et Montréal). Malgré certaines difficultés initiales évidentes, les conséquences à long terme de ces institutions seront un régime de taxation fondé davantage sur le principe utilisateur-payeur pour la fourniture de services de transport en commun et de services routiers.

5. Fonds routiers

5.1 Introduction

Boîte de texte 6 : Taxes à affectation définie et fonds routiers au Japon

Dans le Tableau 8, nous présentons 55 fonds routiers nationaux avec une unique mention pour le Canada – la Colombie-Britannique (si l'on considère que la BC Transportation Financing Authority constitue un tel fonds routier). Ces fonds routiers ont été observés en divers endroits dans deux publications signées ou cosignées par Ian Heggie.¹⁰⁸ Dans la mesure du possible, certains renseignements descriptifs sur le fonds correspondant sont fournis dans la troisième colonne du tableau. La boîte de texte sur le Japon donne plus de détails sur le fonds routier dans ce pays et nous décrivons dans deux sections ultérieures les fonds existants aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande.

Il est préférable de considérer la liste du Tableau 8 comme étant quelque peu fluide, car I. Heggie signale que dans de nombreux cas, il existe une grande marge entre les intentions et l'institution effective d'un fonds routier au rendement adéquat.

Heggie, qui a travaillé pour la Banque mondiale, s'est principalement intéressé au financement des routes dans les pays en voie de développement. Ce point est important, car nous croyons que tout ce qui est écrit à propos des fonds routiers ne

Le Japon a mis sur pied un système de financement spécial pour les routes en 1954, après avoir constaté que beaucoup d'argent était nécessaire pour la construction de routes. Le nouveau système prévoyait l'affectation spéciale de taxes reliées aux routes et leur dépôt dans un compte spécial, ou fonds routier. Ce système était « basé sur le principe que les utilisateurs de la route qui profitent des améliorations routières devraient assumer le fardeau de ces améliorations. »

Le fonds routier fait appel à un système complexe de taxes locales et nationales spécialement affectées au financement de l'entretien, de l'amélioration et de la construction de routes nationales, préfectorales (provinciales) et locales. Les recettes fiscales à affectation définie sont complétées par des fonds fiscaux généraux. Les recettes provenant des redevances d'utilisation en 1995 étaient d'environ 30 milliards de dollars.

Les fonds sont fournis aux administrations routières d'après un principe de partage des coûts. Par exemple, les fonds financent la moitié de l'entretien des routes nationales et 70 p. 100 des coûts des améliorations des voies rapides nationales.

Les dépenses routières sont basées sur les programmes quinquennaux d'améliorations routières préparés par le ministère de la Construction (MC). La préparation de ces programmes aide à établir le niveau des redevances d'utilisation. Dans la préparation de ces programmes, le MC tient compte du point de vue d'un Conseil routier. Ce Conseil a été créé en 1952 et comprend un président et 12 autres membres nommés par le ministre de la Construction. Les membres du Conseil proviennent de l'industrie automobile, des milieux d'affaires, des syndicats, des milieux universitaires et des gouvernements locaux.

La gestion quotidienne du fonds routier est assurée par la Division des affaires générales du Bureau des routes, comptant environ 12 employés qui sont responsables de la prévision des recettes, de la liaison avec le ministère des Finances et de la surveillance de l'utilisation des fonds par les autres divisions du Bureau des routes et par les préfetures. Chacune de ces divisions (corporation des voies rapides, division des autoroutes, etc.) et les préfetures affectent deux comptables ou plus à la surveillance des programmes de dépenses et aux rapports à la Division des affaires générales. Les dépenses routières dans les villes, municipalités et villages sont surveillées par les préfetures qui en font ensuite rapport à la Division des affaires générales pour ce qui est des programmes soutenus par le fonds routier.

Le fonds routier est une sorte de marge de crédit. Une fois que les limites de dépense globale ont été approuvées par le Parlement, le MC peut puiser dans les fonds approuvés, peu importe les rentrées effectives dans le compte du fonds routier de la Banque centrale (c.-à-d. que le gouvernement fournit le fonds de roulement).

Version abrégée du texte de Ian Heggie, *et al* (1999)

s'applique pas nécessairement à la situation canadienne. Toutefois, on peut voir à partir du tableau qu'un nombre important de pays industrialisés – États-Unis, Belgique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, etc. – utilisent également ces fonds pour financer les routes. Dans certains cas, les fonds routiers dans les pays industrialisés existent depuis un certain temps et ne correspondent pas à ce que Heggie désigne comme des « fonds routiers conformes aux principes de gestion commerciale ».

Tableau 8 : Pays dotés d'un fonds routier ou travaillant à sa création

Pays*	Année de création	Notes
Afrique du Sud	1935	Paie toutes les dépenses des routes nationales. L'un des rares fonds non financé à partir de recettes fiscales à affectation définie.
Argentine		
Arménie		Le pays serait (1998) en train de créer un fonds routier.
Azerbaïdjan		
Bangladesh	***	
Belgique		
Bénin		
Canada (C.-B.)	1993	La BCTFA peut être considérée comme un fonds routier
Centrafricaine, République		
Colombie	**	
Corée, République de	1989	Paie toutes les dépenses des routes nationales, paie certaines dépenses des voies rapides et des routes provinciales. Le « fonds » ne constitue pas véritablement un compte séparé.
Etats-Unis	1956	Paie principalement les travaux d'immobilisations sur les autoroutes admissibles à l'aide fédérale. De plus, environ 49 États mettent en pratique le même principe.
Éthiopie	**	
Géorgie	**	
Ghana	1985	Paie toutes les dépenses routières
Guatemala	1993	Paie l'entretien des routes nationales
Guyana		
Honduras		
Hongrie	1989	Paie toutes les dépenses des routes d'État, verse des paiements de transfert aux municipalités
Inde	***	
Japon	1954	Paie toutes les dépenses des routes d'État, verse des paiements de transfert aux gouvernements locaux
Jordanie	**	
Kazakhstan		
Kenya		
Laos	**	
Lesotho		
Lettonie	1994	Paie toutes les dépenses des routes d'État, verse des paiements de transfert aux municipalités
Lituanie		
Luxembourg		
Madagascar		
Malawi	1997	Paie toutes les dépenses routières (l'entretien a la priorité); fonds en cours de restructuration.
Mongolie		
Mozambique		
Namibie		
Népal		Restructuration en cours d'un fonds routier à gestion de type commercial
Nicaragua		
Nigeria	***	

Pays*	Année de création	Notes
Nouvelle-Zélande	1953	Restructuration en 1969; l'un des meilleurs exemples d'un fonds routier à gestion de type commercial. Paie toutes les dépenses des routes nationales et locales.
Ouzbékistan		
Pakistan	***	
Pays-Bas		
Philippines	***	
Roumanie	1996 [1]	Paie toutes les dépenses des routes d'État, verse des paiements de transfert aux gouvernements locaux
Russie	1992	Paie toutes les dépenses des routes d'État, verse des paiements de transfert aux régions.
Rwanda		
Sénégal		
Sierra Leone		
Slovaquie		
Suède		Le pays envisagerait (1998) un régime de redevances d'utilisation à affectation spéciale.
Suisse		
Tanzanie		
Tchad		
Tchèque, République		
Turkménistan		
Ukraine		
Yémen	1995	Paie seulement l'entretien des routes.
Zambie		
Zimbabwe		

* Tous les fonds routiers, sauf un, sont signalés par Heggie et Vickers (1998), Heggie (1999) ou le site Web de la Banque mondiale (www.worldbank.org)

** Signalé par Heggie (1999) : le pays travaillerait à la création d'un fonds routier.

*** Signalé par Heggie (1999) : le pays explorerait « activement » le principe.

[1] Signalé par Heggie et Vickers (1998) comme ayant un fonds routier; Heggie (1999) indique que le pays explore activement l'établissement d'un fonds routier; le site Web de la Banque mondiale indique que le pays travaille à la restructuration d'un fonds routier de première génération.

Bien que Heggie s'intéresse principalement aux pays en voie de développement, l'extrait de l'une de ses études est la meilleure introduction au sujet des fonds routiers pour les fins du présent document. Il met la situation canadienne en perspective : les provinces et territoires canadiens ne sont pas les seuls gouvernements aux prises avec des problèmes de financement des routes.

« Presque tous les pays manquent gravement d'argent pour le financement et l'entretien des routes. Une meilleure utilisation du budget routier existant a aidé à réduire, mais non à éliminer, ce déficit de financement. Les demandes de ressources additionnelles dans les budgets gouvernementaux sont restées lettre morte, car la croissance du secteur routier a été trop importante pour être entièrement financée par l'assiette fiscale générale. Les systèmes fiscaux gouvernementaux n'étaient pas conçus pour financer d'importants secteurs économiques comme les routes. Devant ce manque de fonds criant, de nombreuses administrations routières ont institué des péages sur les routes à grande circulation et ont invité le secteur privé à construire et à exploiter de telles routes en vertu d'accords de concession. Bien que cela ait réduit le déficit de financement, les péages ne sont rentables que sur une petite partie du réseau routier. Ils n'ont donc qu'un effet relativement limité sur le déficit de financement. Dans ce contexte, si on garde à l'esprit

le fait que les routes sont maintenant de « grandes entreprises » sur l'échelle des 500 plus grandes entreprises du monde entier d'après la revue *Fortune*, un nombre croissant de pays ont commencé à « soumettre les routes aux lois du marché, à appliquer à leur endroit des droits de service et à les gérer comme des entreprises. » Le principe de droits de service, bien que superficiellement semblable au principe de l'utilisateur-payeur et des fonds routiers connexes en vogue pendant les années 1950, diffère du principe d'utilisateur-payeur sur plusieurs points importants. Les principales différences sont que i) seuls les frais d'utilisation des routes sont versés dans le fonds (il n'existe aucune taxe à affectation définie), ii) le fonds est géré par un conseil représentatif dont la moitié des membres ou plus représentent les utilisateurs des routes et le milieu des affaires, iii) des membres sont nommés par ceux et celles qu'ils représentent et le président du conseil est indépendant, iv) les mécanismes de financement sont conçus pour veiller à ce que l'argent ne soit pas détourné vers d'autres secteurs, v) les fonds sont gérés proactivement par un personnel de gestion restreint, vi) des règlements financiers publiés régissent la façon dont les fonds sont gérés, vii) les redevances sont ajustées régulièrement afin de satisfaire aux objectifs de dépense convenus et viii) des vérifications techniques et financières ont lieu régulièrement. Parmi les autres caractéristiques importantes, les fonds routiers gérés de la façon la plus commerciale le sont par une administration distincte, les fonds sont canalisés vers toutes les routes... et ils sont créés dans le cadre d'un programme plus large de commercialisation de la gestion des routes. »¹⁰⁹

Malgré les convictions d'Heggie, plusieurs arguments peuvent être avancés contre les fonds routiers. Les responsables des finances gouvernementales pourraient probablement affirmer que le fait de retrancher certaines taxes des recettes gouvernementales et de les affecter à un organisme quasi-indépendant et – loin de nous cette pensée – d'accorder à cet organisme une certaine marge de manœuvre dans l'établissement des taux de taxation réduit la propre marge de manœuvre des gouvernements dans l'établissement des politiques fiscales. Certes, au Canada, nous avons une longue histoire d'utilisation des dépenses routières comme effet d'entraînement (voir la description de l'autoroute 407 et de l'autoroute Coquihalla au chapitre 3). D'autres pourraient soutenir que les fonds routiers ont une fonction sociale – le développement de certaines régions, l'aide à des secteurs en crise, etc. – qui pourrait être délaissée si les dépenses routières n'étaient orientées que sur des principes exclusivement commerciaux.

Bien que Heggie s'intéresse principalement aux pays en voie de développement – où la question est de savoir comment mettre sur pied les organismes pour fournir des services routiers efficaces – Clifford Winston, du Brookings Institute, a un point de vue différent. Comme la situation aux États-Unis est semblable à celle du Canada, il est intéressant d'examiner ses vues. En bref, alors que Heggie s'intéresse à la création d'organismes qui puissent fournir des routes – on se souviendra que ces prémisses touchent le manque d'argent dépensé pour les routes – la perspective de Winston touche plutôt les difficultés que les gouvernements ont connues soit pour réglementer le marché, soit pour agir comme fournisseur sur le marché. Les deux situations, particulièrement dans le domaine des transports, ont mené à des inefficacités flagrantes.

« J'en suis venu à la conclusion que les inefficacités infrastructurelles persisteront à moins que les autorités responsables de leur gestion ne soient soumises à certaines lois de la concurrence. Les faits limités corroborent ce que j'avance : quand on fait appel au secteur privé pour l'entretien des routes, la perception des péages et la gestion des aéroports, les économies réalisées vont de 20 à 30 p. 100. La Nouvelle-Zélande envisage

une première étape audacieuse, appelée commercialisation, où le gouvernement confie ses routes à des entreprises routières commerciales, dont on s'attend à ce qu'elles imposent des droits d'utilisation et qu'elles profitent d'un certain rendement sur le capital investi, tout en étant réglementées comme des entreprises de services publics. Une telle politique serait problématique aux États-Unis, où la réglementation gouvernementale des entreprises de services publics est renommée pour la création de pratiques inefficaces. Mais la privatisation pure soulève le problème fondamental de l'absence d'options concurrentielles pour restreindre les abus monopolistiques. Peut-on résoudre ce problème? Supposons que le gouvernement distribue des routes à des entreprises commerciales, comme dans le cas de l'entreprise de commercialisation, en visant l'attribution de sections potentiellement concurrentielles (par exemple, l'autoroute 101 et la route Interstate 5 en Californie) à des entreprises différentes. Les entreprises privées seraient libres d'établir leurs propres politiques d'investissement et d'entretien, mais elles négocieraient les prix (contrats à long terme) avec des organismes privés locaux et d'État représentant les automobilistes, les camionneurs, les transporteurs ferroviaires et les compagnies de transport en commun privées. Le transport gouvernemental serait également représenté par un organisme de négociation. Ainsi, les utilisateurs publics et privés *en bloc* pourraient imposer des limites concurrentielles aux prix et les entreprises privées jouiraient d'incitatifs financiers les encourageant à réduire les coûts et à fournir des services de haute qualité.

« Bien qu'un tel projet puisse sembler tiré par les cheveux, les raisons d'envisager une solution de ce type sont de plus en plus nombreuses. »¹¹⁰

En fait, Winston, contrairement à Heggie, s'inquiète de ce que les gouvernements dépensent trop pour les routes. Cette préoccupation est partagée par Todd Litman, mais ses vues sur les « fonds à affectation spéciale » sont examinées dans la prochaine section, car elles se rapportent spécifiquement à la situation aux États-Unis. Toutefois, Winston et Heggie conviennent qu'une démarche de type plus « commerciale » – dans le cas de Winston, la pure privatisation – contribuerait à corriger des problèmes.

Le raisonnement de Winston dans le passage ci-dessus touche les routes interurbaines. Dans un autre article, il affirme que la privatisation pourrait également être envisagée dans le cas des routes urbaines, principalement à cause de l'échec des gouvernements à faire payer un juste prix pour l'utilisation des routes. À défaut de redevances d'encombrement, le résultat, en plus de l'encombrement, est que l'unique intervention des gouvernements consiste à continuer à dépenser sans cesse plus d'argent pour accroître la capacité. Mais Winston ne préconise pas la privatisation des routes urbaines tout de suite : « le principe de privatisation des routes [urbaines] peut se défendre, mais cela exige une analyse empirique. »¹¹¹

Dans le cadre de la présente étude, la question n'est pas de savoir si les routes, interurbaines ou urbaines, devraient être privatisées ou non. Nous nous intéressons tout simplement au fonctionnement des fonds routiers. Le meilleur exemple d'un fonds routier, pour les Canadiens, est celui du US Highway Trust Fund.

5.2 *United States Highway Trust Fund*

Les États-Unis ont créé le Highway Trust Fund en 1956 pour financer la part fédérale du réseau des autoroutes inter-États (*Interstate*) et pour soutenir la plupart des autres projets routiers dans le cadre du programme d'aide fédérale.¹¹² Des amendements ultérieurs ont étendu le financement à d'autres programmes de transport (sécurité routière, transport en commun, transport ferroviaire à grande vitesse et pistes cyclables). Le système de financement prévoyait l'affectation spéciale de certaines taxes relatives aux routes et leur dépôt dans un compte spécial.

Le Highway Trust Fund n'existe que comme mécanisme comptable. Les taxes affectées spécialement à ce fonds sont déposées dans le fonds général du Trésor américain et un transfert de ces taxes sur papier est effectué au Trust Fund deux fois par mois, au moment de la création d'éléments de passif. Les recettes fiscales à affectation spéciale dépassant les niveaux requis pour soutenir les dépenses courantes sont investies dans la dette publique et les intérêts gagnés sont crédités au Trust Fund. Le Trust Fund finance le programme d'aide fédérale aux routes administrées par la Federal Highway Administration (FHWA). Depuis 1982, une portion du Trust Fund a également été utilisée pour financer des projets de transports en commun administrés par la Federal Transit Administration (administration fédérale du transport en commun). Les recettes provenant de la portion routière du Trust Fund sont utilisées pour rembourser les États de leurs dépenses dans le cadre de projets approuvés. Ceux-ci portent notamment sur les travaux d'entretien lourd (reconstruction, remise en état et réfection des revêtements), amélioration routière, nouvelle construction, programme de sécurité routière, études et autres dépenses liées aux grandes routes. Le Trust Fund ne finance pas l'entretien courant à l'heure actuelle.

Les recettes du Trust Fund proviennent de diverses taxes d'utilisation des grandes routes, notamment : 1) les taxes sur le carburant – essence, carburant diesel et essence-alcool, 2) une taxe progressive sur les pneus pesant 40 lb (18 kg) ou plus, 3) une taxe de vente au détail sur certains camions et remorques neufs, 4) une taxe d'utilisation de poids lourds pour tous les camions au poids nominal brut de plus de 55 000 lb (25 000 kg) et 5) les intérêts sur le solde du Trust Fund.

Le programme d'aide fédéral aux grandes routes est un programme à remboursement, où une marge de crédit est accordée aux États, dans laquelle ils peuvent puiser pour satisfaire à leurs obligations. Les fonds sont attribués en fonction de diverses formules, qui, bien qu'imparfaites, sont difficiles à changer. Le US Government Accounting Office (GAO – bureau de la comptabilité gouvernemental) a critiqué ces formules, mais a conclu que « comme le choix d'une formule de répartition des ressources pour les grandes routes relève du jugement du Congrès, le GAO ne formule aucune recommandation spécifique. » Les formules sont relativement simples et font généralement appel à des variables comme la population, la longueur de la route et la densité de la circulation.

Les ressources attribuées ne couvrent pas tous les coûts, mais généralement 80 p. 100 de ceux-ci ou, dans le cas de l'entretien, 90 p. 100 – c'est-à-dire que les fonds du Highway Trust Fund sont fournis suivant le principe de partage des coûts.

Le paiement des travaux financés par l'intermédiaire du Highway Trust Fund se fait de la façon suivante : 1) les travaux sont effectués par un entrepreneur, 2) l'entrepreneur est payé par l'État, 3) des justificatifs de remboursement (comprenant habituellement plusieurs retraits reliés au projet) sont envoyés à la FHWA pour examen et approbation, 4) les réclamations sont certifiées par la FHWA (il s'agit d'une formalité, car la certification est automatique), 5) les listes de réclamations certifiées sont soumises au Trésor, 6) la portion fédérale des coûts est versée au compte bancaire de l'État par transfert électronique de fonds.

Chaque État participant au programme est tenu, par la loi, d'effectuer une vérification annuelle. La FHWA est également soumise à une vérification annuelle pour veiller à ce qu'elle respecte la procédure établie et qu'elle puisse rendre compte des sommes dépensées. Un personnel d'environ 3 000 employés gère le programme d'aide fédérale aux grandes routes. Ce personnel est posté à Washington et dans chacun des États.

Si l'on compare ces mécanismes de financement avec ceux du Canada, il existe certaines différences. L'engagement du gouvernement fédéral américain est la plus évidente. Le gouvernement fédéral du Canada a également une longue histoire de financement des routes, mais elle ne se compare pas ni par l'échelle de grandeur, ni par le caractère rigoureux à l'histoire du financement aux États-Unis. Deuxièmement, le Highway Trust Fund a injecté des milliards dans les grandes routes aux États-Unis. La plus récente législation (TEA-21), en 1998, autorise des dépenses de 217 milliards de dollars américains sur six ans, dont environ 175 milliards pour les grandes routes. Troisièmement, aux États-Unis, l'utilisateur de la route a une compréhension plus directe de la raison d'être de certaines taxes. Et comme, de temps à autre, une étude de répartition des coûts est effectuée, dont la dernière en 1997, il existe même une relation entre les taux de taxation et les caractéristiques des diverses classes de véhicules.

Mais certains critiquent la démarche adoptée par les États-Unis, Clifford Winston étant un bon exemple. La méthode utilisée pour déterminer le montant dépensé pour les routes est hautement politique et les formules utilisées pour veiller à ce que chaque État reçoive un certain montant du Trust Fund signifient que les dépenses routières ne sont pas soumises aux forces du marché si chères à l'économiste (pour ne pas dire à l'ingénieur, à l'utilisateur des routes et au politicien). Todd Litman, qui approche la question d'un angle légèrement différent de celui de Heggie ou de Winston – sa perspective étant que la participation du gouvernement aux transports a entraîné des distorsions du marché, notamment en favorisant indûment les routes et les voyages par automobile – résume les arguments contre les « fonds à affectation spéciale » utilisés aux États-Unis. (La plupart des États ont également des mécanismes de financement semblables à ceux du gouvernement fédéral américain, au sens où ils utilisent des taxes affectées spécialement aux routes et des comptes spéciaux.) Dans le passage suivant de l'étude de Litman¹¹³, ses références (auteur seulement) sont indiquées entre parenthèses :

« Les méthodes de financement actuelles des transports favorisent les dépenses pour les grandes routes par opposition à celles des modes de transport de rechange, et les projets d'immobilisations par rapport à l'exploitation et à l'entretien. (Hank Dittmar, 1998) Bien que certains comptes fédéraux américains de transport soient maintenant souples (disponibles pour les projets de transport en commun et de gestion de la demande de transport (TDM), de même que pour les grandes routes), la plupart des fonds de transport aux États-Unis sont consacrés aux routes. Le financement fédéral des grandes routes « entraîne des demandes excessives d'installations coûteuses, parce que pour les États,

qui sont nominalelement responsables des décisions de dépense, les fonds fédéraux ne coûtent rien et les représentants des États ne doivent rendre des comptes à leurs commettants que pour les fonds de l'État. » (Gabriel Roth, 1996) Les fonds d'État réservés aux programmes routiers occasionnent des distorsions analogues à l'échelon local. Ils ont ainsi un « effet de levier » sur les projets routiers, alors que des modes de transport de rechange pourraient être plus économiques.

« Ces méthodes de financement ont tendance à être injustes. Elles entraînent de plus grandes dépenses gouvernementales de transport per capita dans les zones de banlieue où prédominent l'automobile que dans les communautés urbaines caractérisées par le multimodal. (Don Chen, 1996) Elles entraînent également un financement plus élevé pour la sécurité des automobilistes, que pour celle des piétons et des cyclistes (article de 1998 intitulé « Mean Streets ») La disponibilité de pareils fonds « gratuits » d'un autre palier de gouvernement décourage le recours au péage pour financer les grandes routes, qui sont généralement plus efficaces et équitables sur le plan économique, mais qui correspondent à un financement local. Ces pratiques ont pour effet que des quantités excessives de terrains sont consacrées aux routes. (Alex Anas, 1997) Le manque de fonds à affectation spéciale pour la gestion de la circulation et la réduction du volume de trafic est un obstacle majeur à la mise en œuvre de tels projets, ce qui favorise encore une fois le voyage par automobile par rapport aux autres modes de transport. (Asha Weinstein et Elizabeth Deakin, 1999) »

5.3 Fonds routiers préconisés par la Banque mondiale

Ian Heggie énumère 13 éléments qu'il considère comme étant responsables de la réussite des fonds routiers gérés de façon commerciale. Avant de résumer ces éléments, nous tenons à formuler deux observations d'ordre général.

Premièrement, tandis que la ligne de démarcation entre les fonds routiers que l'on peut considérer comme « gérés de façon commerciale » et les autres ne soit pas bien définie, d'importants aspects de cette distinction sont 1) la source et la nature du financement et 2) la façon dont les décisions de dépenser sont prises. À propos du premier point, la distinction permettant d'établir que les fonds routiers sont gérés de façon commerciale semble être que les redevances sont payées par les automobilistes (Heggie utilise le terme « tarif ») et qu'il ne s'agit pas simplement de taxes à affectation spéciale (comme aux États-Unis). Elles doivent plutôt correspondre à un paiement spécifique à un organisme qui exploite la route et l'automobiliste doit les voir de la même façon que le paiement pour tout autre bien ou service, comme une transaction commerciale. Ces tarifs ne font pas partie des recettes fiscales du gouvernement. À propos du deuxième point, il est important de souligner que le fonds routier doit être géré par un organisme indépendant du gouvernement et dont le conseil d'administration compte des représentants des utilisateurs de la route.

Deuxièmement, étant donné l'important nombre de fonds routiers existants, il n'est peut-être pas possible d'affirmer qu'un modèle puisse être adapté à toutes les situations. C'est pourquoi la liste des 13 points de Heggie est quelque peu générale – il s'agit des éléments qui caractérisent les fonds routiers productifs, mais chaque juridiction peut avoir à mettre au point ses propres

méthodes qui soient les mieux adaptées aux situations institutionnelles et autres avec lesquelles elles ont affaire.

Voici donc les 13 éléments de Heggie¹¹⁴:

Éléments stratégiques

1. **Portée** du fonds routier. Que finance-t-il? Les fonds routiers à gestion commerciale financent généralement des dépenses pour toutes les routes publiques. Au Canada, cela signifierait donc des fonds routiers qui aient les moyens de subventionner les gouvernements locaux.
2. Type de **base juridique**. Les fonds routiers à gestion commerciale établis en vertu de leur propre législation (comparativement, par exemple, à des décisions comptables prises suivant les instructions d'un palier immédiatement supérieur) jouissent d'une base juridique plus solide que les autres fonds routiers. Une situation analogue au Canada pourrait être la façon dont les organismes d'assurance provinciaux sont créés. Il s'agit d'organismes juridiques distincts et il n'y a aucune confusion à propos de la nature des paiements effectués par les automobilistes à ces organismes et les sommes perçues par ceux-ci ne sont mêlées à aucune autre recette fiscale du gouvernement.
3. Structure de **supervision**. Ce point, d'après Heggie, est la principale distinction entre les fonds routiers gérés de façon commerciale et leurs prédécesseurs (« fonds routiers de première génération »). Les fonds routiers gérés de façon commerciale sont tous dotés de conseils d'administration qui informent les ministres des activités du fonds routier ou encore qui gèrent eux-mêmes le fonds routier. Heggie poursuit en fournissant une longue liste de caractéristiques de ces conseils d'administration : composition, publication des procès-verbaux des réunions, représentation d'intérêts extérieurs (p. ex. autres ministères, utilisateurs des routes, etc.), publication du mandat du conseil, etc.
4. **Gestion du fonds routier**. Les fonds routiers qui financent des routes d'organismes divers (p. ex. routes provinciales et routes locales) sont mieux gérés par une administration distincte du fonds routier, plutôt que par un groupe à l'intérieur du ministère national ou – dans le cas du Canada – provincial responsable de la voirie.
5. Quelles **dépenses** le fonds routier finance-t-il? Certains fonds routiers financent l'entretien, d'autres l'entretien et la remise en état, et d'autres encore l'entretien, la remise en état et la construction de nouvelles routes. Quoiqu'il en soit, il semble qu'il soit nécessaire de veiller à ce que l'entretien courant ait la priorité la plus élevée.

Éléments techniques et de politique

6. **Répartition du fonds entre différents organismes** de voirie. Presque tous les fonds routiers à gestion commerciale financent les routes locales. Mais il y a de nombreuses façons différentes de le faire. En Lettonie, par exemple, 27 p. 100 des droits d'immatriculation de véhicule et 30 p. 100 des taxes sur le carburant vont aux gouvernements municipaux. En fait, il ne semble pas exister de façon unique et universelle de prévoir comment ces fonds financent les routes locales. (La méthode utilisée en Nouvelle-Zélande est décrite dans la prochaine section.)

7. **Source de revenu.** Il est important que les fonds routiers reçoivent leurs revenus de redevances d'utilisation routière clairement définies. Cela ne veut pas dire que les gouvernements ne peuvent pas aussi contribuer au fonds par des sommes provenant des fonds fiscaux consolidés, mais cela signifie que les fonds ne devraient pas recevoir une part de taxes générales à affectation spéciale (p. ex. l'ensemble ou une portion de taxes de vente générale ou de taxes d'accise).
8. **Ajustement des tarifs** routier. Tous les fonds routiers à gestion commerciale se dotent d'un mécanisme formel d'ajustement des tarifs routiers pour veiller à ce que les recettes suivent l'inflation et que le fonds génère suffisamment d'argent pour permettre d'assumer les dépenses approuvées.
9. **Mécanisme d'exemption des personnes qui n'utilisent pas la route quant au paiement des taxes sur le carburant.** Cet élément ne pose pas problème au Canada, car des mécanismes y ont été établis de longue date pour veiller à ce que les taxes provinciales sur le carburant ne soient imposées qu'au carburant consommé sur les routes, ou principalement à ce carburant.
10. **Distribution des fonds à chaque organisme de voirie.** Il existe plusieurs méthodes pour les fonds routiers de distribuer l'argent : i) distribuer des fonds directement aux organismes de voirie et faire la vérification de l'utilisation des fonds (le système de la Nouvelle-Zélande est décrit dans la prochaine section); ii) délivrer des autorisations de travail et rembourser ensuite l'organisme de voirie après l'exécution du travail (p. ex. le US Highway Trust Fund) ou iii) payer directement les entrepreneurs. Peu importe la méthode, il est important que le processus de sortie de fonds soit utilisé pour renforcer la discipline financière et encourager des travaux de voirie rentables et de haute qualité.

Questions opérationnelles

11. **Gestion quotidienne du fonds routier.**
12. **Règles et règlements financiers.**
13. **Mécanismes de vérification.**

Heggie explique une longue série de questions touchant la gestion quotidienne des fonds routiers, les règles et règlements financiers et les mécanismes de vérification. Ces points sont importants, mais nous ne nous y attarderons pas ici, étant donné que chacun sait qu'un certain nombre de questions de gérance ou de gestion doivent être prises en considération et qu'elles (au Canada) devraient être relativement les mêmes pour un fonds routier comme pour tout autre organisme public ou quasi-public.

5.4 Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande semble s'être dotée d'un fonds routier à gestion commerciale très productif, voir même le plus productif du monde. Nous disons ici « semble », car 1) les documents de la Banque mondiale et du fonds routier de la Nouvelle-Zélande (Transfund) donnent l'impression de grande productivité, mais 2) aucune évaluation critique du Transfund

n'a été trouvée (p. ex. un article de recherche universitaire, une comparaison avec les mécanismes de financement préexistants, une comparaison du rendement de Transfund et d'autres fonds routiers, etc.). Nous n'affirmons pas par là ne pas vouloir accorder crédit renseignements fournis par la Banque mondiale ou par Transfund. Nous voulons plutôt souligner, à titre d'avertissement, qu'il ne semble pas exister (ou que nous n'en a vous pas trouvé) de documents fournissant une évaluation des avantages ou des inconvénients des fonds routiers à gestion commerciale dans les économies développées.

Le point de vue de la Banque mondiale est que de nombreuses tentatives d'établir des bases solides pour le financement des routes dans les pays en voie de développement ont échoué. Elle affirme que c'est là une des raisons pour défendre les fonds routiers à gestion commerciale. Bien qu'il soit vrai que certains pays développés font appel à ce type de fonds routier – témoin, l'attention particulière de la Banque mondiale à l'expérience néo-zélandaise – il n'en reste pas moins que rien jusqu'à maintenant ne semble indiquer que les pays développés sans fonds routier réussissent mieux ou moins bien que les pays dotés de tels fonds. La question empirique – les pays développés dotés de fonds routiers disposent-ils de plus d'argent pour les routes et prennent-ils leur décision relative aux dépenses plus efficacement que les pays développés sans fonds routier? – a, apparemment, encore à être posée.

Boîte de texte 7 : Transfund New Zealand

Transfund New Zealand est un organisme gouvernemental indépendant créé par le *Transit New Zealand Act* de 1989 (loi sur les transports de la Nouvelle-Zélande de 1989). Son mandat est d'acheter des routes sûres et efficaces. En pratique, cela implique l'investissement et l'attribution de fonds : 1) à des organismes de voirie (administrations routières de contrôle) pour la construction et l'entretien des routes et 2) à des conseils régionaux, pour les services de transport de voyageurs et d'autres projets ou services « de remplacement par rapport au transport routier ».

L'argent provient du National Roads Fund, un fonds spécialement constitué recevant des redevances d'utilisation de la route : taxe d'accise sur le carburant, redevances d'utilisation de la route (des frais en fonction du poids et de la distance) et les frais d'immatriculation de véhicule. La sécurité routière est une des principales dépenses de ce fonds, le financement des activités de sécurité routière de la police et de la Land Transport Safety Authority (administration de la sécurité du transport terrestre) étant également assuré par le fonds. Le solde du fonds est transféré au National Roads Account (compte national des routes), sous la supervision directe de Transfund. C'est à partir du National Road Account que sont assumées les dépenses du National Roding Program (NRP – programme national de voirie) et les coûts d'administration de Transfund. Le budget de Transfund pour l'exercice 2000-2001 est de 940 millions de dollars (631 M\$ CAN).

Toutes les dépenses de projet du NRP sont soumises à l'approbation en fonction d'une analyse coûts-avantages formelle. Les pleins coûts de tous les travaux approuvés sur le réseau des autoroutes d'État sont assumés à partir du NRP, tandis que le financement des projets d'entretien et de construction de routes à l'échelon local atteint en moyenne 50 p. 100 des coûts des projets. Des dispositions existent pour le financement des solutions de rechange au transport terrestre, tant pour les services de marchandises que pour les services de voyageurs, là où d'autres formes de transport – comme l'autocar, le train, le traversier ou les services de barge – peuvent être plus efficaces que le transport routier. Transfund contribue également au financement des services de transport de voyageurs subventionnés exploités ou financés par des conseils régionaux. Le montant varie de 40 p. 100 pour les projets routiers approuvés à 60 p. 100 pour les services approuvés assurés par des modes autres que le transport routier.

Pour les fins du NRP, Transit New Zealand et les autorités territoriales sont désignées collectivement comme étant des Road Controlling Authorities (RCA – administrations de contrôle routier). Il existe 75 RCA dans toute la Nouvelle-Zélande. Transfund alloue également des fonds aux conseils régionaux pour les services de transport de voyageurs. Chaque année en décembre, les RCA présentent des demandes détaillées de financement pour des projets d'entretien et de construction de routes conformément aux politiques et procédures de Transfund.

Le nombre de projets potentiellement valables dépasse généralement le montant dont Transfund dispose pour distribution. C'est pourquoi l'organisme doit classer les projets en ordre de priorité à l'échelon national avant qu'ils ne soient étudiés par son conseil d'administration en vue de leur approbation. Dans le cas des routes, le ratio coûts-avantages est un outil que Transfund utilise pour ce classement. Pour les projets qui touchent d'autres moyens de transport que l'infrastructure routière, le conseil utilise un ratio d'efficacité.

Les avantages d'un projet correspondent à son potentiel de réduction des accidents, des temps de déplacement et des coûts d'exploitation des véhicules. Des facteurs stratégiques, des avantages intangibles (notamment des facteurs environnementaux) et des caractéristiques novatrices doivent également être pris en considération. Les coûts comprennent le prix du projet en dollars et ses effets sur l'environnement. En fonction de ces facteurs, un ratio coûts-avantages est calculé pour chaque projet.

Le nombre de projets que Transfund approuve chaque année dépend des flux de recettes prévus dans le National Roads Account. Les projets sont classés par priorité en fonction du ratio coûts-avantages. Pour 2000-2001, les nouveaux projets d'infrastructure routière avec un ratio coûts-avantages supérieur à 3.0 seront financés (auparavant, Transfund utilisait un seuil de 4.0).

Le financement de l'entretien routier est déterminé en fonction de normes nationales uniformes par la mise en œuvre de la nouvelle politique de financement de l'entretien des routes de Transfund. Transfund négocie un niveau approprié de financement avec chacune des 75 RCA, largement fondé sur les exigences de financement de leur plan de gestion des immobilisations et sur une indication de répartition à partir du modèle de répartition relatif à l'entretien structurel de Transfund. Ce modèle est adapté pour les conditions locales, ce qui garantit que les stratégies d'entretien sont solides et appropriées aux conditions et besoins du réseau routier.

Adapté du site www.transfund.govt.nz, visité en janvier 2001

Boîte de texte 8 : Opinion de la Commission royale sur l'approche de la Nouvelle-Zélande

L'approche de la Nouvelle-Zélande montre comment une société d'État peut être utilisée pour encourager une plus grande efficacité et pour augmenter la reddition des comptes et la transparence dans les décisions touchant l'établissement des prix et des investissements.

Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada (1992), vol. 1, p. 130

Les activités actuelles de Transfund remontent à 1996, lorsque l'administration du fonds routier a été séparée de Transit New Zealand, l'organisme national responsable de la voirie. La séparation de l'administration de l'organisme de voirie national a eu lieu parce qu'on avait soulevé la question de conflit d'intérêts à propos d'un organisme de voirie qui gère son propre fonds routier.¹¹⁵

Les principales caractéristiques de Transfund sont indiquées dans la boîte de texte de la page précédente. Trois points n'y sont pas indiqués, c'est-à-dire la composition du conseil d'administration, l'établissement des redevances d'utilisation de la route et les modalités d'emprunt.

Pour ce qui est de la composition du conseil d'administration, une question importante d'après les auteurs de l'étude de la Banque mondiale, Transfund compte deux représentants de Transit New Zealand, un représentant des utilisateurs des routes, un représentant « d'autres aspects de l'intérêt public » et un représentant des gouvernements locaux. « Les membres sont nommés par le gouverneur général sur la recommandation du Ministre, après consultation avec l'industrie du transport terrestre et d'autres personnes. Le président est nommé par le gouverneur général parmi les membres du conseil d'administration. »¹¹⁶

Pour ce qui est de l'établissement des redevances d'utilisation des routes, les documents disponibles auprès de la Banque mondiale et de Transfund sont vagues, mais il semble que Transfund a au moins la capacité de « conseiller » le Ministre à ce sujet. Un document de la Banque mondiale indique que « le gouvernement fixe encore les droits qui déterminent les flux entrants dans le fonds routier, mais ne décide plus [depuis la réorganisation en 1996] des flux sortants.¹¹⁷ Le document poursuit en signalant qu'une des responsabilités spécifiques de Transfund est « de recommander au gouvernement les niveaux de recettes et de dépenses nécessaires pour soutenir le programme. » Vraisemblablement, le fait de recommander les niveaux de recettes implique certaines observations sur les taux des tarifs de carburant, des tarifs poids-distance et des tarifs d'immatriculation de véhicule (nous utilisons ici « tarifs » au lieu de « taxes » par égard pour Ian Heggie).

En ce qui a trait aux emprunts, il semble que Transfund finance les routes en Nouvelle-Zélande au fur et à mesure. L'organisme de recours n'a aucun emprunt. (*Ce point nécessiterait des vérifications ultérieures.*) Les détails du rapport annuel 1999-2000 (exercice financier prenant fin le 30 juin 2000) sont fournis dans le Tableau 9.

Un dernier point à signaler à propos du financement des grandes routes en Nouvelle-Zélande est qu'il n'y a aucune correspondance entre les recettes d'utilisation de la route (les taxes versées dans le fonds routier national) et les dépenses réelles dans un domaine ou l'autre. En général, les organismes de voirie dépensent plus d'argent dans les régions rurales que les automobilistes ne paient sous forme de taxes routières. D'après un analyste, « ce n'est pas surprenant et cela témoigne du fait que l'infrastructure routière est exploitée comme un réseau et que les dépenses sont basées sur les besoins, plutôt que d'être nécessairement reliées au lieu de provenance des recettes. »¹¹⁸ Ce dernier point est peut-être d'intérêt mineur, mais il serait important au Canada. En fait, avec ou sans fonds routier en activité au Canada, ce même point est probablement valable – « probablement » au sens où, pour qu'il soit entièrement valable, il faudrait que l'on convienne de ce qui constitue réellement une redevance d'utilisation de routes.

Tableau 9 : Transfund New Zealand, rapport annuel 1999-2000

Recettes du fonds routier national		Débours du fonds routier		Programme de voirie nationale	
Recettes brutes	787 M\$	Débours totaux	850 M\$	Dépenses totales	631 M\$
Taxe sur le carburant	45,6 %	Transfund NZ	80,7 %	Routes locales	
Taxe poids-distance	36,9 %	Sécurité routière et police	15,0 %	– Entretien	23,6 %
Droits d'immatriculation	15,1 %	Ministère des Transports	4,3 %	– Immobilisations	6,7 %
Autres recettes	2,3 %			Routes d'État	
				– Entretien	28,2 %
				– Immobilisations	32,5 %
				Autres modes	**
				Transport de voyageurs	4,4 %
				Administration, etc.	3,4 %
				Autres dépenses	1,2 %

Source : Transfund New Zealand, rapport annuel

Notes :

1. Les montants indiqués (millions) ont été converti en \$CAN, au taux de 1 \$NZ = 0,6712 \$CAN
2. Les recettes brutes du fonds routier sont indiquées déduction faite de certaines contributions gouvernementales et de certains remboursements effectués.
3. Les termes utilisés pour présenter les dépenses effectuées en vertu du Programme national de voirie sont une simplification des termes utilisés dans le rapport annuel.
4. ** = < 0,1 %

5.5 Fonds routiers canadiens

De nombreuses provinces ont eu des fonds routiers à un moment ou l'autre (Tableau 2). Toutefois, nous ne savons pas s'il s'agissait simplement d'entités servant des fins comptables ou de véritables fonds routiers au sens où nous l'entendons aujourd'hui – c'est-à-dire des fonds qui sont effectivement distincts des autres recettes gouvernementales.

Plus récemment, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick (1990 et 1989 respectivement) ont mis sur pied des fonds routiers à un moment où elles ont augmenté les taxes sur le carburant. Ceux-ci ont tous deux disparu après quelques années, tandis que les taux de taxe majorés sont restés. Un fonds routier a été créé au Québec en 1996, mais peu de renseignements sur celui-ci sont connus. Il semble s'agir surtout d'un mécanisme comptable.

Le fonds routier récent le plus innovateur est celui des droits de licence pour les poids lourds en Saskatchewan. Il est novateur en ce sens que 1) les droits payés sont basés sur des caractéristiques de véhicule précises et des facteurs d'utilisation de la route, que 2) l'argent versé reste séparé des autres recettes gouvernementales et que 3) les décisions sur la façon de dépenser l'argent sont basées, en partie, sur les recommandations d'un comité comprenant (entre autres) des utilisateurs de la route.

Le plus important fonds routier des dernières années au Canada est la BCTFA de la Colombie-Britannique, une société d'État provincial. Le mandat de la BCTFA est défini dans la législation habilitante de 1993 : « planifier, acquérir, construire, améliorer ou faire construire ou améliorer l'infrastructure des transports dans toute la Colombie-Britannique et faire d'autres choses que le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser. » Ce « faire d'autres choses » est (apparemment) important.

D'après un porte-parole de la BCTFA¹¹⁹, le principal changement apporté par la création de la BCTFA est qu'il est maintenant possible d'amortir les coûts de construction sur toute la vie d'un projet plutôt que de traiter toutes les dépenses d'immobilisations comme un coût annuel pour l'année où elles sont engagées. Cela permet un calcul plus approprié des coûts et vient soutenir les exigences d'emprunt. C'est-à-dire que la BCTFA peut emprunter pour des projets précis et, en prévoyant une source de recettes, peut planifier un calendrier de remboursement. La BCTFA a le pouvoir d'établir des péages pour les installations de transport, bien que les péages puissent ne pas être la principale source de nouveaux fonds : « [les péages] sont perçus par certains comme une option de financement facile, [toutefois] il existe d'autres méthodes tout aussi prometteuses... »¹²⁰ Ces méthodes comprennent « les taxes d'appréciation du territoire » et les « partenariats secteur public-secteur privé ».

Pour l'exercice 2000-2001, on s'attend à ce que les taxes à affectation définie s'élèvent à 208 millions et que les coûts de financement nets soient de 107 millions (c'est-à-dire l'intérêt que la BCTFA paie sur l'argent emprunté).¹²¹ Le rapport annuel du ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique pour 1999-2000 indique que, sur un budget total de 898 millions, 425 millions ou 47,3 p. 100 ont été fournis par la BCTFA et que l'ensemble de ces sommes ont été utilisées pour des projets d'immobilisations routières.

Ces mécanismes en Colombie-Britannique semblent très différents de partout ailleurs : une taxe sur le carburant spécialement réservée de 3,25 ¢/litre plus une taxe sur la location de voitures, une société d'État distincte jouant le rôle de financier pour les projets d'immobilisations routières, l'argent provenant de marchés de capitaux (le rapport annuel de la BCTFA pour 1999-2000 signale 1,8 milliard de dettes d'immobilisations), des moyens novateurs de faire contribuer des sources non traditionnelles aux dépenses de voirie (une amélioration routière est financée par une taxe sur les billets de remonte de pente dans une station de ski) et un cadre comptable qui permet un amortissement des coûts d'immobilisations un peu plus semblable à ce que l'on connaît pour les entreprises.

La BCTFA présente toutefois certains aspects singuliers :

- Le conseil d'administration comprend cinq membres – tous sont des députés provinciaux nommés par le gouvernement, quatre sont des ministres du Cabinet.¹²² Il n'est pas certain que ce fonctionnement rende la gestion des dépenses de voirie en Colombie-Britannique

meilleure que dans les autres provinces où un ministère de la Voirie rend des comptes au Cabinet par son Ministre. De plus, si l'on tient compte des critères définis par Heggie pour les fonds routiers à gestion commerciale, un conseil formé de cinq membres du parti au pouvoir, ce n'est pas tout à fait la même chose que si les utilisateurs de la route y étaient représentés.

- Les raisons pour lesquelles la BCTFA a été structurée comme une société d'État ne sont pas claires. Bien qu'il existe une vaste gamme de sociétés d'État utilisées par les gouvernements fédéral et provinciaux, elles sont généralement créées dans des situations où des activités de type commercial doivent être gérées, comparativement à un ministère gouvernemental avec des mandats politiques variables. Des organismes comme la Société des ponts fédéraux L^{tée} ou la Société d'assurance de la Colombie-Britannique (ICBC) nous viennent à l'esprit. Vraisemblablement, l'intention de structurer la BCTFA comme société d'État suppose l'intention d'éloigner d'un pas la construction des routes du gouvernement. « La construction des routes est une tâche nécessaire; nous disposons d'une source de recettes spécialement réservées à cette fin (une portion de la taxe sur le carburant); il suffit d'utiliser certains critères commerciaux (ou autres) pour décider comment dépenser cet argent... et d'exécuter la tâche. » La difficulté de ce raisonnement est que, sur certains aspects, la BCTFA ne semble pas correspondre, comme nous l'expliquons dans les prochains points.
- Le mandat de la BCTFA, tel que présenté dans son plan de rendement, comprend cinq éléments précis, dont chacun est louable. Mais l'un d'eux consiste à soutenir le « développement économique dans toute la province par la création d'emplois pour les travailleurs locaux et les personnes appartenant à des groupes traditionnellement sous-représentés dans l'industrie de la construction reliée au transport. »¹²³ Rien à redire de cet énoncé, s'il s'agit d'un objectif de politique gouvernementale. Ce qui est singulier, c'est la raison pour laquelle ce serait le mandat d'un organisme chargé de dépenser de l'argent pour la voirie. Vraisemblablement, comme objectif de politique gouvernementale, il doit s'appliquer à toutes les activités du gouvernement ou, semble-t-il, du secteur privé.
- Le plan de rendement poursuit en énumérant neuf objectifs stratégiques. C'est là où la vision de la BCTFA comme fonds routier, avec un mandat interprété étroitement comme étant celui de financer la voirie, ne tient plus debout. Cinq des neuf objectifs sont les suivants : 1) soutenir les économies locales et régionales qui se rétablissent de la baisse des activités des industries des ressources, 2) favoriser le développement économique dans le nord et l'intérieur de la province, 3) soutenir les stratégies de gestion de la croissance régionale, 4) soutenir les projets avec création d'emploi et 5) soutenir l'équité en matière d'emploi. Encore une fois, ce sont tous là des objectifs vraisemblablement légitimes d'une politique gouvernementale mais (encore une fois), la question est de savoir pourquoi une société d'État responsable de projets d'immobilisations routiers devrait poursuivre de tels objectifs. Si ce sont des objectifs valables, il faudrait certainement que des activités autres que la construction de route en découlent.
- L'idée d'un organisme créé pour gérer un fonds routier avec une source de recettes fiscales spécialement réservée à cette fin est attrayante (le montant que la BCTFA reçoit de la taxe provinciale sur le carburant est fixé par la loi). Mais cette vision mérite d'être examinée de plus près. Premièrement, la relation entre la taxe spéciale et les dépenses de voirie est

quelque peu fluide. Le gouvernement dépensait de l'argent pour la voirie avant la création de la BCTFA et il a continué à en dépenser après. La différence est maintenant qu'une certaine portion de ces dépenses peut être présentée comme le résultat d'une portion de la taxe sur le carburant existante – la taxe sur le carburant n'a pas changé à cause de la création de la BCTFA. La portion donnée à la BCTFA a changé au moins quatre fois depuis la création de l'organisme (1 ¢, 2 ¢, 3 ¢ et 3,25 ¢/litre), ce qui indique que le gouvernement peut changer d'idée assez rapidement sur les dépenses de voirie. Deuxièmement, bien que l'idée qu'une portion spécialement réservée de la taxe sur le carburant déterminant les dépenses d'immobilisations de voirie en Colombie-Britannique constitue le plan apparent, c'est le gouvernement, en définitive, qui dicte à la BCTFA ses limites de dépenses d'immobilisations. « La province a établi une limite de dépenses d'immobilisations de 485,5 millions en 2000-2001 pour les investissements de la BCTFA dans des projets d'autoroutes. »¹²⁴ Il est difficile de voir comment ce principe – établir le budget d'immobilisations pour les dépenses de voirie (et ensuite, vraisemblablement, décider de la part de la taxe sur le carburant désignée comme étant une taxe spéciale) – permet de discipliner davantage les dépenses de voirie en Colombie-Britannique.

- En 1999, la BCTFA est devenu propriétaire des routes. La raison de cette cession est inconnue. Toutefois, il est à noter que l'un des principes sous-tendant la création d'un fonds routier – du moins un fonds routier tel que l'entend la Banque mondiale – est de séparer le financement de la construction et de l'exploitation. Il n'est pas certain que le fait que la BCTFA soit propriétaire des routes et qu'elle les finance (dépenses d'immobilisations) puisse être avantageux d'une façon ou l'autre sur le plan de l'efficacité. (*Certains aspects de cette question méritent probablement qu'on s'y attarde davantage.*)
- Enfin, l'idée de mettre sur pied un organisme qui, grâce à la solidité d'un flux de recettes garanti (une taxe réservée à son usage) peut emprunter de l'argent pour accélérer les projets de construction routière est également attrayante. Mais dans le cas de la BCTFA, toutes les dettes d'immobilisations sont dues à la province. C'est en fait le Trésor provincial qui emprunte et garantit le prêt.¹²⁵ Vraisemblablement, il y a de bonnes raisons de faire les choses ainsi (moindre coût du capital?) et ce qui est étrange, c'est que s'il faut emprunter de l'argent pour construire des routes, pourquoi le gouvernement ne le fait-il pas directement par son ministère de la Voirie plutôt que de créer une société d'État intermédiaire?

Les observations ci-dessus sont critiques devant les mécanismes de financement des routes en Colombie-Britannique et, effectivement, en vertu du temps quelque peu limité accordé à ce sujet dans notre recherche, nous avons des raisons de croire qu'il faudrait faire un bon examen critique de ce que la BCTFA accomplit ou est en mesure d'accomplir. Ce n'est pas notre mandat ici. Nous nous intéressons plutôt à établir si la BCTFA représente vraiment, ou non, un mécanisme de financement de rechange pour les routes. Certes, il s'agit d'un mécanisme institutionnel de rechange. Ce qui est moins clair, c'est s'il représente une nouvelle façon de financer les routes. Pourquoi tout ce qui est confié à la BCTFA dans son mandat n'a-t-il pas été simplement confié à un ministère de la Voirie existant? En effet, les ministères de la Voirie qui, dans leur rapport annuel, additionnent consciencieusement les « dépenses » dans une colonne, puis les « recettes » dans une autre colonne sont-ils si éloignés de ces mécanismes mis en place en Colombie-Britannique, même s'il n'existe aucune taxe réservée spécialement aux fins de la voirie prévue dans la législation, ni même de compte distinct? Quelles que soient les réponses à ces questions,

ce qui est clair, c'est que les mécanismes en Colombie-Britannique sont assez loin des fonds routiers à gestion commerciale préconisés par Ian Heggie.

Il reste un dernier fonds routier (potentiel) au Canada à considérer. Le comité directeur de l'Étude sur la politique routière du Canada a proposé l'établissement d'un fonds routier national où serait versé l'équivalent de 2 ¢/litre de carburant consommé sur les routes. À proprement parler, il ne s'agirait pas là d'une taxe spécialement consacrée aux routes car la proposition se limite à dire que le gouvernement fédéral verserait un montant « équivalent à ». Mais le principe ici serait que les recettes puisées à même les taxes d'accise fédérales existantes seraient la source des fonds. Le comité directeur poursuit en proposant une méthode d'affectation des crédits provenant de ce fonds. Une affectation en deux volets qui, entre autres, garantirait que chaque province ou territoire reçoive au moins 80 p. 100 des recettes des taxes de carburant perçues à l'intérieur de ses frontières. Tout cela est très logique – en supposant que le gouvernement fédéral ait la volonté de mettre sur pied un tel mécanisme – compte tenu des réalités pratiques de la politique canadienne. Il convient toutefois de noter que ce mécanisme vient émuler la structure du Highway Trust Fund aux États-Unis. Ainsi, il donnerait lieu aux mêmes critiques : ces mécanismes contribuent peu à garantir que les niveaux globaux appropriés d'argent soient dépensés pour les routes et probablement très peu à garantir que chaque projet individuel soit efficace.

5.6 *Sommaire*

Que les fonds routiers préconisés par la Banque mondiale soient ou non appropriés comme « mécanismes de financement de rechange » pour le Canada ou toute province ou tout territoire dépasse la portée de la présente recherche. D'abord, il faudrait décider d'une question de politique plutôt large : voulons-nous que les routes – toutes les routes, les autoroutes principales, ou une portion du réseau – nous soit fournies suivant un modèle plus commercial (comme les services de transport aérien ou de transport ferroviaire) ou préférons-nous avoir, comme par le passé, un élément de politique social dans les décisions sur les dépenses routières? Il est certain que si l'on retient les arguments de Heggie, Winston, Litman et quelques autres, la méthode actuelle de fourniture des routes est moins efficace qu'elle ne devrait l'être. Cela, si l'on emploie le terme « efficace » au sens strict que lui donnerait un économiste. Nous supposons toutefois que de nombreux groupes au Canada soutiendraient que l'efficacité n'est pas le seul critère sur lequel il faut fonder les décisions relatives aux dépenses routières.

Une observation entre toutefois dans les limites de la présente recherche : de nombreux pays ont établi, ou s'approprient à le faire, de nouveaux mécanismes à orientation plus commerciale pour la fourniture de routes. À part le programme à petite échelle en Saskatchewan, on a montré peu d'intérêt pour cette question au Canada. Là où des fonds routiers font occasionnellement leur apparition – soit dans des situations où un gouvernement en établit effectivement un, soit là où d'importants groupes demandent l'établissement de tels fonds – on semble plutôt intéressé à établir un fonds sur le modèle américain (inspiré des méthodes au niveau fédéral ou au niveau des États). C'est là une interprétation modérée. Une interprétation moins modérée pourrait voir une large part de relations publiques dans certains des fonds créés au Canada.

6. Observations récapitulatives

1. La plupart des routes provinciales et territoriales sont financées par des crédits non budgétaires tirés de fonds fiscaux consolidés et la plupart des routes locales sont financées par des taxes foncières ou des subventions des paliers supérieurs de gouvernement.
2. Au total, les dépenses routières annuelles au Canada s'élèvent à 11,6 milliards. Toutefois, cela ne comprend pas les dépenses pour la plupart des installations à péage. Les 19 installations à péage au Canada, ou entre le Canada et les États-Unis, dépensent plus de 364 millions par année – la part canadienne, en divisant les dépenses des ponts et tunnels internationaux en deux, est d'environ 279 millions. (*Il s'agit en fait de recettes de péage mais, pour les fins de la présente recherche, nous supposons qu'elles représentent également des dépenses englobant les coûts d'immobilisations.*) Une estimation grossière des dépenses routières est donc plus proche des 11,9 milliards.
3. Les taxes à affectation définie, comme les péages ou les taxes affectées spécialement aux routes, constituent une petite portion des dépenses routières. Une estimation grossière est qu'elles représentent 840 millions, soit 7,0 p. 100 des dépenses.¹²⁶
4. En plus des taxes à affectation définie, il existe une taxe spéciale de « relations publiques » pour l'utilisation des routes au Canada. Cette composante de relations publiques semble également s'appliquer à certains fonds routiers. Une partie des 840 millions ci-dessus peut appartenir à cette catégorie des relations publiques. Les gouvernements affirment aux utilisateurs des routes qu'il existe un lien entre certaines taxes et les dépenses routières, lien qui n'est pas aussi fixe que le prétendent les politiciens. Ils peuvent exiger, par exemple, que les ministères de la Voirie fassent une comparaison entre les dépenses routières et certaines recettes fiscales. Il peut s'agir là de bonnes relations publiques, une façon d'informer le public de la raison d'être de certaines taxes – mais cette démarche ne prévoit en fait aucune taxe spécialement réservée aux dépenses routières et rien ne prouve que cela permette de soumettre la fourniture des routes aux lois du marché.
5. En plus des taxes spéciales, réelles ou imaginaires, il existe ce qu'on appelle traditionnellement les « redevances d'utilisation de la route ». Il s'agit de taxes qui, bien que les recettes ne soient pas consacrées spécifiquement aux dépenses routières, sont généralement vues comme des taxes associées à l'utilisation de la route. On ne s'accorde pas sur le calcul de la somme de ces recettes (devrait-on en déduire un « équivalent de la taxe de vente »?). Mais, malgré ce désaccord, il est presque certain que ces recettes fiscales dépassent les dépenses routières. Ensemble, les taxes spéciales et les autres redevances d'utilisation des routes s'élèvent à 14,2 milliards par année.¹²⁷
6. Comme dans d'autres parties du monde, on a soulevé la question au Canada à savoir si, oui ou non, les sources traditionnelles de financement des routes (fonds fiscaux consolidés et taxes foncières) permettent de satisfaire adéquatement aux besoins perçus de l'entretien et de la construction des routes. Abstraction faite des quelques taxes

spéciales et de la vision traditionnelle des redevances d'utilisation des routes, il est difficile de juger de ce point quand l'utilisation de la route est généralement gratuite. Aucun prix ne permet de guider les décisions d'investissement.

7. Qu'il existe ou non des fonds adéquats pour l'entretien et la construction de routes, l'autre question qui a été soulevée à propos du financement des routes est de savoir si les fonds disponibles sont dépensés de façon efficace.
8. Les deux questions (financement adéquat, dépenses efficaces) ont mené certains à proposer que les activités de voirie soient davantage soumises aux lois du marché. C'était notamment l'orientation des recommandations faites par la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada et des Commissions d'examen de *la Loi sur les transports nationaux*, il y a sept ou huit ans.
9. En fait, depuis dix ans, la politique a été réorientée vers des pratiques plus commerciales. Une grande part de cette réorientation a toutefois été le résultat des contraintes fiscales exercées par les gouvernements. Elle ne semble pas résulter de l'application de principes économiques ou d'un intérêt pour les recommandations des Commissions.
10. Pourtant, presque tous proposent de trouver de nouvelles sources de financement des routes ou des sources de financement de rechange. Un consensus presque unanime est que le gouvernement fédéral devrait être cette nouvelle source, car il perçoit plus de 4 milliards auprès des automobilistes par sa taxe d'accise sur les carburants. La Commission royale elle-même a recommandé que le gouvernement fédéral abandonne cette taxe, à moins qu'il ne puisse la justifier comme des frais reliés à l'environnement. Le gouvernement fédéral ne l'a pas fait et presque toutes les provinces, toutes les grandes régions urbaines et de nombreux groupes d'utilisateurs des routes insistent maintenant pour qu'il remette une partie de ces recettes aux provinces et territoires, et même aux gouvernements locaux, pour les routes.
11. L'anomalie est qu'ici, alors que presque tous exigent du gouvernement fédéral qu'il utilise une partie de ses recettes fiscales pour payer les dépenses routières ou pour établir un fonds routier, peu ont examiné les propositions de la Banque mondiale pour l'établissement de fonds routiers. L'autre volet de cette anomalie est que ceux qui ont proposé que le gouvernement fédéral établisse un fonds routier basent leur modèle sur ce que la Banque mondiale appellerait un fonds routier de « première génération » (dont l'exemple principal est le Highway Trust Fund aux États-Unis). Cette attitude est étrange, étant donné les critiques connues à l'endroit de cette approche (les décisions de dépenses routières ont tendance à être très politiques et rien ne garantit que les dépenses soient aussi efficaces qu'elles pourraient l'être).
12. Il existe certaines exceptions au point précédent et certaines provinces ont établi des pratiques ou des institutions qui peuvent offrir des solutions de rechange viables aux sources traditionnelles de financement des routes. La plus prometteuse, bien qu'à petite échelle, est la politique de partenariat de la Saskatchewan. D'autres solutions de rechange prometteuses sont le nombre croissant des installations à péage (quatre nouvelles installations sont en projet), bien que les densités de trafic soient telles au Canada que ces types de solution de rechange ne seraient probablement appropriés qu'en quelques

endroits. À l'échelon urbain, les nouvelles institutions à Montréal et Vancouver semblent également prometteuses, malgré certains problèmes de démarrage.

Bibliographie

[Note du traducteur : Le cas échéant, les titres français des documents ci-dessous ne sont fournis qu'à titre informatif ou explicatif. Les auteurs ont consulté ces documents en anglais et les numéros de page indiqués dans le texte se rapportent à leur version anglaise.]

Administration du pont du port de Saint John, 37^e Rapport annuel 1999-2000.

Alberta, ministère des Infrastructures. 2000. Report on the Premier's Task Force on Infrastructure, Edmonton

Alberta, ministère des Transports et des Services publics. 1994. Plan d'activités 1994-95 à 1996-97, Edmonton

Association des transports du Canada. 1997. Le financement des transports urbains, Dossier de l'ATC

Banque mondiale, Road Financing and Road Funds, site www.worldbank.org/html/fpd/transport/roads/rd_fnds.htm, visité en janvier 2001.

Barton, Ray, DS Lea Consultants Ltd, Fred Nix et Research and Traffic Group. 2000. Étude sur le réseau de transport de marchandises en Ontario, préparé pour Transports Canada, Région de l'Ontario, TP 13576^E

BC Transportation Financing Authority, 2000, Rapport annuel, Victoria

BC Transportation Financing Authority. 2000. Plan de rendement 2000/01. Victoria.

Blue Water Bridge Authority, Buffalo, Fort Erie Bridge Authority et Niagara Falls Bridge Commission. 2000. Mémoire présenté au Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada [Submission (to) The National Transportation Act Review Panel Government Of Canada]. Point Edward, Fort Erie et Niagara Falls Ontario.

Bryan, N., 1972, More Taxes and More Traffic. *Canadian Tax Papers*, No. 55, Canadian Tax Foundation, Toronto.

Cameron, Ken. 1999. Création de l'Administration des transports de la communauté urbaine de Vancouver, *Nouvelles de l'ATC*, Vol. 25 (printemps 1999).

Colombie-Britannique, Comité d'examen des prix de l'essence en Colombie-Britannique. 1999. Report on Gasoline Prices in British Columbia, Victoria.

Colombie-Britannique, Ministère des Transports et de la Voirie. 1998. Rapport annuel 1997/98, Victoria

- Colombie-Britannique, Ministère des Transports et de la Voirie. 2000. Rapport annuel 1999-2000, Victoria
- Comité directeur de l'Étude sur la politique routière du Canada. 1988-1992. Étude sur la politique routière du Canada, préparé pour le Conseil des sous-ministres responsables des transports et de la sécurité routière
- Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux*, 1993, Concurrence dans les transports : examen des politiques et de la législation
- Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada. 1992. Directions, Le Rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada. Approvisionnement et Services Canada, Ottawa
- Département fédéral des Transports des États-Unis (Office of Highway Policy Information, Federal Highway Administration), 1999, Toll Facilities in the United States, Bridges – Roads – Tunnels – Ferries, Publication No FHWA-PL-97-008, Washington, DC
- Derkson, Wade et Scott Shurvell. 1999. Federal Transportation Spending & Revenues, préparé pour le ministère de la Voirie et des Services gouvernementaux du Manitoba, Winnipeg.
- Estache, A., M. Romero et J. Strong. 2000. « Toll Roads », in Estache, A. et de Rus, G (ed), 2000, Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators, Banque mondiale, Washington, DC.
- Forkenbrock, David J. et Lisa A. Schweitzer. 1997. Intelligent Transportation Systems And Highway Finance In The 21st Century, *Transportation Finance for the 21st Century* (documents de référence d'une conférence du Transportation Research Board et du département fédéral des Transports des États-Unis tenue à Dallas, Texas, 23-25 avril 1997)
- Gillen, David et Tae Hoon Oum. 1992. Transportation Infrastructure Policy: Pricing, Investment and Cost Recovery in Directions, Le Rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, vol. 3, pp. 503-612 (version anglaise). Approvisionnement et Services Canada. Ottawa.
- Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les partenariats secteur public-secteur privé. 1999. Contexte des partenariats entre les secteurs privé et public relatifs aux routes au Canada
- Halifax-Dartmouth Bridge Commission, Rapport annuel 1999, Dartmouth
- Heggie, Ian G., 1999, Commercially Managed Road Funds: Managing Roads Like a Business, Not Like A Bureaucracy, *Transportation* 26: 87-111.
- Heggie, Ian G. et Piers Vickers, 1998, Commercial Management and Financing of Roads, Technical Paper 409, Banque mondiale, Washington, DC

- Heggie, Ian G., Shunsuke Otsuka, Setsuo Hirai, Martin Fletcher & Nancy Bennett, 1999, Annex 3: Review of Selected Road Funds, in *Road Financing and Road Funds*, Banque mondiale, (www.worldbank.org/html/fpd/transport/roads/rd_fnds.htm)
- Hossack, M.A. 1994. Transportation Revenues and Expenditures in Saskatchewan, Actes de la 29^e réunion annuelle du Groupe de recherche sur les transports au Canada, Victoria, pp. 338-351.
- Huggett, J.R. 1994. The Funding Options for Transportation Infrastructure Projects, Actes de la 29^e réunion annuelle du Groupe de recherche sur les transports au Canada, Victoria, pp. 352-363.
- Île-du-Prince-Édouard, ministère des Transports et des Travaux publics. 2001. Mémoire présenté au Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada, Charlottetown.
- Kasianchuk, Donald A. et William P. Warburton. 1985. Forecasting Highway Traffic: The Coquihalla Highway – A Case Study, *Research Seminar Series*, Commission canadienne des transports, printemps 1985, Volume II, Ottawa.
- Lake, Richard, Ronald Hirshhorn, Ray Barton, Charles Schwier, Louis-Paul Tardif et David Hackston. 1999. La tarification routière et le changement climatique. Phase I : Évaluation des besoins, préparé pour Transports Canada, Ottawa
- Leore, Robert. 1997. The State of the Canadian Intercity Highway System, 1986-1993, Actes de la réunion annuelle du Groupe de recherche sur les transports au Canada, Toronto, pp. 540-554.
- Litman, Todd. 1999. Transportation Market Distortions: A Survey, Victoria Transport Policy Institute (www.vtppi.org)
- Lockwood, Stephen. 1997. Public-Private Partnerships Are The Answer: What Is The Question?, *Transportation Finance for the 21st Century* (documents de référence d'une conférence du Transportation Research Board et du département fédéral des Transports des États-Unis tenue à Dallas, Texas, 23-25 avril 1997)
- Nix, F. 1995. Transportation in Canada: A Statistical Overview. Association des transports du Canada, Ottawa.
- Nix, F. et J. Jones, 1995, Highway Finance: Theory and Practice, Synthesis of Practice No. 2, Association des transports du Canada, Ottawa.
- Nouveau-Brunswick (Hon. Margaret-Ann Blaney, ministre des Transports). 2000. Mémoire présenté au Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada
- Nouveau-Brunswick, ministère des Transports. 2000. Rapport annuel, 1999-2000 (www.gov.nb.ca/dot/AR99-00/contents.htm).

- Nouvelle-Écosse, ministère des Transports et des Travaux publics. Plan d'activités 2000-2001, (www.gov.ns.ca/tran/home/index.stm)
- Nouvelle-Écosse, ministère des Transports et des Travaux publics. Mémoire présenté au Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada.
- Ontario, ministère des Transports. 1997. Rapport annuel 1996-97
- Ontario, ministère des Transports. 2000. Mémoire présenté au Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada à propos de l'examen de la Loi sur les transports au Canada
- Schofield, Thomas. 2000. The Peace Bridge Financial Plan, site www.magavern.com/pb8.htm, visité en décembre 2000
- Seymour, J. 1992. Highway Infrastructure Funding Alternatives, étude préparée pour le ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique, Transportation Policy Branch, Victoria.
- SG Hambros. 1999. Partenariats entre les secteurs privé et public pour les routes : Expérience, structure, financement, applicabilité et évaluation comparative: Rapport final du premier objectif, préparé pour le Conseil des sous-ministres responsables des transports et de la sécurité routière.
- Statistique Canada, Véhicules automobiles: Ventes de carburant, 1998, Catalogue n° 53-218-XIF
- Terre-Neuve et Labrador, ministère des Travaux, Services et Transports. 2000. Mémoire présenté au Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada sur des questions de transport générales
- Territoires du Nord-Ouest, ministère des Transports. 2000. Investing in Roads for People and the Economy: A Highway Strategy for the Northwest Territories
- Transfund New Zealand. 2000. Annual Report 1999-2000, Wellington.
- Transfund New Zealand. Statement of Intent 2000-2001, site www.transfund.govt.nz
- TransLink. 2000. Mémoire présenté au Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada
- TransLink. 2000. Plan de transport stratégique de TransLink 2000-2005
- Transports Canada. 2000. Les transports au Canada 1999 : Rapport annuel, TP 13198F, Ottawa.
- van Geldermalsen, T., 1996, Road Use and Road User Revenue in New Zealand, Australian Transport Research Forum, Auckland.
- Waters W.G. II et Shane J. Meyers. 1987. Benefit Cost Analysis of a Toll Highway – British Columbia's Coquihalla, Actes de la réunion annuelle du Groupe de recherche sur les transports au Canada, St John's

Winston, Clifford. 1999. You Can't Get There From Here: Government Failure in U.S. Transportation, in *Brookings Review*, été 1999

Winston, Clifford. 2000. Government Failure in Urban Transportation, Joint Center, Aei-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, Working Paper 00-8, novembre 2000

World Highways. Highway 407 ETR, supplément spécial, approx. 1998, Route One Publishing, Londres, R.-U.

Zacharias, Patricia. 2000. The building of the Detroit-Windsor tunnel in *The Detroit News*

Notes de fin

- ¹ Ces premières années sont décrites dans Bryan (1972).
- ² Nix & Jones (1995). Leur rapport se fonde sur des entrevues menées en décembre 1994.
- ³ Transports Canada (2000), Tableau 3-5.
- ⁴ Ibid., Tableau 3-3.
- ⁵ Ibid., Le Tableau 3-4 indique 344,5 M\$ en transfert pour tous les programmes de tous les ministères. Les mémoires présentés au Comité d'examen de la LTC par The Coalition to Renew Canada's Infrastructure indique des transferts par Transports Canada pour des ententes routières de seulement 212 M\$. Derkson & Shurvell (1999) indique des transferts de Transports Canada de l'ordre de 198 M\$.
- ⁶ Statistique Canada, cat. n° 53-218.
- ⁷ La base de données T-Facts de Transports Canada fournit les recettes de taxe d'accise par carburant, par juridiction, mais les chiffres les plus récents sont ceux de 1996-1997. Le total indiqué au tableau 1 (4 034 M\$) ne porte que sur le carburant vendu pour les véhicules routiers. Le montant total recueilli pour la taxe d'accise pourrait être quelque peu plus important (de 5 à 6 p. 100?).
- ⁸ Les taux de taxe provinciale sont tirés de la base de données T-Facts de Transports Canada (energy.xls); les taux territoriaux ont été fournis par le ministère de la Voirie et des Services gouvernementaux du Manitoba. Les chiffres dans le tableau, étant donné l'estimation des ventes de carburant dans certains cas et l'utilisation de ventes par année civile, peuvent différer des chiffres des ministères des Finances sur les recettes provenant de ces taxes dans une faible mesure.
- ⁹ Nix (1995). Ce rapport est encore la source des chiffres utilisés dans le rapport annuel de Transports Canada.
- ¹⁰ Les seuls changements mineurs apportés aux données de 1995 sont les suivants : 1) Î.-P.-É. – les routes provinciales ont été augmentées de 5 128 à 5 658 km, 2) Le dernier rapport annuel du N.-B. indique 21 300 kilomètres de routes provinciales comparativement aux 18 480 kilomètres équivalents deux voies dans les chiffres de 1995. À titre d'estimation grossière, les chiffres de 1995 ont été augmentés à 22 000 (c.-à-d. 21 300 kilomètres de route = environ 22 000 kilomètres équivalents deux voies).
- ¹¹ Transports Canada (2000), Tableau 3-2.
- ¹² Transports Canada (2000), le Tableau 3-2 indique les recettes de taxes sur le carburant provinciales déduction faite d'une provision pour la taxe de vente en 1998-1999 à 6,5 milliards, soit 0,55 milliard de moins que le montant indiqué au tableau 1.
- ¹³ Le rapport annuel de Transports Canada (2000) fait état de dépenses de transport totales à Terre-Neuve (tous les modes) de 226 millions et de transferts fédéraux de 71 millions (Tableau 3-5). Les transferts pour les routes s'élevaient à 58 millions d'après un tableau dans le mémoire présenté au Comité d'examen de la LTC par The Coalition to Renew Canada's Infrastructure. La source de ce tableau est indiquée comme étant : « Transport Canada Current Highway Contribution to Provinces & Territories, Cash Flow Report ». Cette source est utilisée dans d'autres descriptions des politiques financières provinciales et territoriales. Derkson & Shurvell (1999) parle de 67 millions.
- ¹⁴ Bryan (1972), pp. 224-225.
- ¹⁵ Les renseignements sur le financement fédéral moyen proviennent du ministère des Transports et des Travaux publics de l'Î.-P.-É. (2001). D'après Derkson & Shurvell (1999), il n'y a eu aucun transfert de Transports Canada pour 2000-2001.
- ¹⁶ Le mémoire de The Coalition to Renew Canada's Infrastructure fait état de 36 millions; Derkson & Shurvell (1999), de 42 millions.
- ¹⁷ Bryan (1972), pp. 224-225.
- ¹⁸ Le mémoire de The Coalition to Renew Canada's Infrastructure fait état de 74 millions au total. Cela inclut vraisemblablement les paiements reliés au raccordement routier permanent, bien que d'autres sources indiquent que ces paiements ont pris fin avant l'exercice 1998-1999. Derkson & Shurvell (1999) indique 35 millions-34 millions pour le Programme d'amélioration des routes et 1 million comme dernier paiement du Programme d'aide de transition au transport des marchandises dans la Région atlantique.
- ¹⁹ Bryan (1972), p. 224.
- ²⁰ Ibid. pp. 224-225.
- ²¹ La plupart des renseignements dans ce paragraphe sont tirés de Bryan (1972).
- ²² Ibid. p. 46.
- ²³ SNC-Lavalin, 1994. Identification et conditions d'application de nouvelles sources de financement pour le réseau routier québécois. Rapport pour le ministère des Transports du Québec.

24 Renseignement obtenu de Maurice Boucher, Direction de planification, Service des orientations stratégiques,
 25 ministère des Transports du Québec.
 26 *Public Works Financing*. V 139, pp. 37-38.
 27 Bryan (1972), pp. 235-236.
 28 Harold F. Gilbert, cité dans *RTAC News*, vol. 12, n° 5, sept.-oct. 1986.
 29 *Nouvelles de l'ATC*, vol. 21, n° 4, juillet-août 1995.
 30 Ministère des Transports de l'Ontario (1997), p. 2.
 31 Barton *et al* (2000), p. 23.
 32 Jim Wilkes, Ottawa urged to help pay for road repairs, *Toronto Star*, 16 mai 2000.
 33 Nous avons égaré le nom du rapport et des auteurs, mais nous croyons que Barry Prentice, de l'Université du
 34 Manitoba, comptait parmi eux.
 35 Les renseignements sur ce projet de programme du Manitoba sont tirés d'un article de John Curran, dans *Truck*
 36 *News*, février 2001. La source de Curran était Don Norquay, sous-ministre adjoint du ministère de la Voirie et
 37 des Services gouvernementaux.
 38 La plupart des renseignements présentés dans le présent paragraphe ont été tirés du site Web du ministère de la
 39 Voirie et des Transports de la Saskatchewan (www.gov.sk.ca/hiways/).
 40 Bryan (1972), p. 224.
 41 Ministère des Transports et des Services publics de l'Alberta, 1994, p. 7.
 42 Nix & Jones (1995).
 43 Price Waterhouse, 1994, Alberta Transportation and Utilities: Framework for Public-Private Partnerships in
 44 Transportation Infrastructure.
 45 BC Hydro, BC Ferry Corp., BC Rail et BC Transit. Voir Seymour (1992) et Bryan (1972).
 46 TransLink (2000), p. 30.
 47 BC, Consumer Taxation Branch Bulletin 099, avril 1999.
 48 (BC) Committee to Review Gasoline Prices in British Columbia (1999), p. 16.
 49 Ministère des Transports des Territoires du Nord-Ouest (2000), p. 24.
 50 Tous les renseignements indiqués jusqu'en 1960 sont tirés de Bryan (1972).
 51 Les premiers chiffres sont tirés d'un tableau dans le mémoire de The Coalition to Renew Canada's
 52 Infrastructure, les seconds, du rapport annuel de Transports Canada (2000), tableau 3-4.
 Comité directeur de l'Étude de la politique sur le réseau routier national, rapport de la phase IV, p. 14.
 Gillen and Oum (1992), p. 574.
Ibid. p. 578.
 Comité directeur de l'Étude sur la politique routière du Canada, rapport de phase IV, p. 12.
 Lockwood (1997) énumère 10 objectifs pour les PPP. L'un d'entre eux sont les « ressources financières
 supplémentaires », objectif généralement atteint quand les participants du secteur privé peuvent imposer des
 péages.
 Département fédéral des Transports des États-Unis (1999), pp. viii-ix.
 Volumes de trafic pour les installations à péage :

- 1) Ponts Halifax-Dartmouth : des estimations pour l'année 2000 ont été fournies lors d'un témoignage
 devant le Comité permanent de la Nouvelle-Écosse sur les comptes publics, le 15 novembre 2000.
- 2) Autoroute Cobequid Pass : site Web de la Highway 104 Western Alignment Corporation
 (www.cobequidpass.com/)
- 3) Pont de la Confédération : aucun renseignement disponible. Toutefois, plusieurs sources font état d'un
 DJMA sur les routes du réseau routier national à l'Î.-P.-É. de 4 200 en moyenne en 1996 et de 3 700 en
 moyenne pour la même année pour la Route transcanadienne à l'Î.-P.-É. (tableau 3). Comme
 estimation grossière, nous fournissons donc le chiffre d'« environ 4 000 » dans ce tableau.
- 4) Pont du port de Saint John : Administration du pont du port de Saint John, *Rapport annuel*, pour
 l'exercice prenant fin le 31 mars 2000.
- 5) Pont international de la Voie maritime : l'Enquête sur les voyages internationaux de Statistique Canada
 pour 1999 indique que 1 057 218 véhicules sont entrés au Canada par ce pont. Le DJMA estimatif est
 de 5 793 [(1 057 218 * 2)/365]
- 6) Pont Ogdensburg-Prescott : l'Enquête sur les voyages internationaux de 1999 indique que 258 587
 véhicules sont entrés au Canada par ce pont. Le DJMA estimatif est de 1 417 [(258 587 * 2)/365]
- 7) Pont international des Mille-Îles : l'Enquête sur les voyages internationaux de 1999 de Statistique
 Canada indique que 869 546 véhicules sont entrés au Canada par ce pont. Le DJMA estimatif est de
 4 765 [(869 546 * 2)/365]. Bien que ce chiffre soit utilisé dans le tableau, il pourrait être inférieur au

- chiffre réel. Le site Web « ETTM on the Web – New York Toll Facilities » (www.ettm.com/ny.html) indique des « transactions » courantes de 2 201 483 – c.-à-d., vraisemblablement un DJMA de 6 031.
- 8) Autoroute 407 : www.407etr.com/, 19 décembre 2000
 - 9) Pont Lewiston-Queenston : l'Enquête sur les voyages internationaux de Statistique Canada pour 1999 indique que 2 175 937 véhicules sont entrés au Canada par ce pont. Le DJMA estimatif est de 11 923 [(2 175 937 * 2)/365]
 - 10) Pont Whirlpool Rapids : l'Enquête sur les voyages internationaux de Statistique Canada pour 1999 indique que 216 998 véhicules sont entrés au Canada par ce pont. Le DJMA estimatif est de 1 189 [(216,998 * 2)/365]
 - 11) Pont Rainbow : l'Enquête sur les voyages internationaux de Statistique Canada pour 1999 indique que 2 052 196 véhicules sont entrés au Canada par ce pont. Le DJMA estimatif est de 11 245 [(2 052 196 * 2)/365]
 - 12) Pont Peace : l'Enquête sur les voyages internationaux de Statistique Canada pour 1999 indique que 3 988 608 véhicules sont entrés au Canada par ce pont. Le DJMA estimatif est de 21 855 [(3 988 608 * 2)/365]
 - 13) Pont Ambassador et tunnel Detroit-Windsor : Comme les chiffres sur le trafic du pont Ambassador ne sont pas publiés, l'Enquête sur les voyages internationaux de Statistique Canada combine les chiffres pour le pont avec ceux du tunnel Detroit-Windsor. En 1999, un total combiné de 10 736 458 véhicules sont entrés au Canada par ces deux points. Ainsi, le flux total bilatéral de véhicules s'élevait à 21,5 millions. Le site Web du tunnel Detroit-Windsor (www.dwtunnel.com/) fait état d'un trafic annuel de « plus de 9 millions ». Par conséquent, nous estimons ici que le pont Ambassador connaît un trafic annuel de 12,5 millions de véhicules (DJMA = 34 247) et que le tunnel connaît un trafic annuel de 9,0 millions (DJMA = 24 658).
 - 14) Pont Blue Water : Le site Web de ce pont (www.bwba.org/) fait état de 5 545 320 véhicules en 1999 (DJMA = 15 193). Ce chiffre se rapproche du total obtenu en doublant les chiffres de l'Enquête sur les voyages internationaux de Statistique Canada pour 1999.
 - 15) Pont Sault Ste-Marie : l'Enquête sur les voyages internationaux de Statistique Canada pour 1999 indique que 1 307 857 véhicules sont entrés au Canada par ce pont. Le DJMA estimatif est de 7 166 [(1 307 857 * 2)/365]. L'administration du pont international déclare, pour sa part, un trafic de 2 688 636 véhicules pour l'année civile 2000 (communiqué de presse du 3 janvier 2001) – DJMA = 7 366.
 - 16) Pont Fort Frances-International Falls : l'Enquête sur les voyages internationaux de Statistique Canada pour 1999 indique que 463 319 véhicules sont entrés au Canada par ce pont. Le DJMA estimatif est de 2 539 [(463 319 * 2)/365].
 - 17) Autoroute Coquihalla : le rapport annuel du ministère des Transports et de la Voirie de la C.-B. pour 1997-1998 indique que des volumes totaux pour cet exercice ont été de « près de » 2,7 millions de véhicules (2,7 millions/365 = DJMA de 7 397).

⁵³ Les recettes de péage réelles ou estimées ont été définies de la façon suivante :

- 1) Ponts Halifax-Dartmouth : Rapport annuel 1999
- 2) Autoroute Cobequid Pass : état financier pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2000; www.cobequidpass.com/
- 3) Pont de la Confédération : aucun renseignement disponible. Toutefois, SG Hambros (1999), p. 107, indique que les projections des recettes nettes de péage étaient de 18 millions pour la première année d'exploitation (1997–1998).
- 4) Pont du port de Saint John : Administration du pont du port de Saint John, *Rapport annuel de 1999-2000*
- 5) Pont international de la Voie maritime : le département fédéral des Transports des États-Unis (1999) signale des recettes de péage de 2,6 M\$ US pour 1997 et le « New York Toll Facilities » (www.ettm.com/ny.html) indique des recettes de péage de 2,7 M\$ US pour 1998. On suppose qu'il s'agit là de recettes brutes (c.-à-d. avant toute répartition entre les propriétaires). Les recettes de péage courantes sont estimées à 4,1 M\$ CAN (1,5 * 2,7).
- 6) Pont d'Ogdensburg-Prescott : Le département fédéral des Transports des États-Unis (1999) fait état de recettes de péage de 1,03 M\$ US pour 1997 et le « New York Toll Facilities » (www.ettm.com/ny.html) indique des recettes de péage de 1,2 M\$ US pour 1997. Les recettes des péages sont estimées (à mi-chemin entre les deux) à 1,7 M\$ CAN (1,5 * 1,1).

- 7) Pont international des Mille-Îles : le département fédéral des Transports des États-Unis (1999) fait état de recettes de 6,9 M\$ US pour 1997, dont 5,45 M\$ provient des péages. Les recettes de péage sont estimées à 8,2 M\$ CAN ($1,5 * 5,45$).
- 8) Autoroute 407 : « Highway 407 ETR », *World Highways*, Route One Publishing, R.-U., 1998, fait état de prévisions initiales de 89 M\$ pour 1999 et de 156 M\$ pour 2010.
- 9) Pont Lewiston-Queenston : d'après les chiffres du département fédéral des Transports des États-Unis pour 1994 (recettes des routes à péage et des franchissements administrés par les États), la Commission des ponts de Niagara Falls (ponts de Lewiston-Queenston, Whirlpool et Rainbow) fait état de recettes de péage de 7,6 \$M US. En 1999, le pont de Queenston-Lewiston représentait 48,95 p. 100 du trafic sur les trois ponts, ce qui permet de chiffrer approximativement les recettes de péage de ce pont à 3,72 M\$ US, soit 5,6 M\$ CAN ($3,72 * 1,5$).
- 10) Pont de Whirlpool Rapids : d'après les chiffres du département fédéral des Transports des États-Unis pour 1999 (recettes des routes à péage et des franchissements administrés par les États), la Commission des ponts de Niagara Falls (ponts Lewiston-Queenston, Whirlpool et Rainbow) faisait état de recettes de péage de 7,6 M\$ US. En 1999, le pont Whirlpool représentait 4,88 p. 100 du trafic sur les trois ponts, ce qui permet de chiffrer approximativement ses recettes à 0,37 M\$ US, soit 0,6 M\$ CAN ($0,37 * 1,5$).
- 11) Pont Rainbow : d'après les chiffres du département fédéral des Transports des États-Unis pour 1994 (recettes des routes à péage et des franchissements administrés par les États), la Commission des ponts de Niagara Falls (ponts Lewiston-Queenston, Whirlpool Rapids et Rainbow) faisait état de recettes de péage de 7,6 M\$ US. En 1999, le pont Rainbow représentait 46,17 p. 100 du trafic sur les trois ponts, ce qui permet de chiffrer approximativement ses recettes à 3,51 M\$ US, soit 5,3 M\$ CAN ($3,51 * 1,5$).
- 12) Pont Peace : le département fédéral des Transports des États-Unis (1999) fait état de recettes de péage de 14,665 M\$ US pour 1997. Le « New York Toll Facilities » (www.ettm.com/ny.html) fait état de recettes totales de 21,4 M\$ US pour 1999 (ce qui inclut probablement plus que les péages). Les recettes sont donc estimées à 22,5 M\$ CAN ($1,5 * 15$).
- 13) Pont Ambassador : les renseignements financiers ne sont pas rendus public. Toutefois, avec des volumes de trafic estimatifs de plus de 12 millions, à raison de péage de 3 \$ pour les automobiles, il n'est pas difficile d'estimer que les recettes totales des péages dépassent les 40 M\$ CAN. Un article dans le *Detroit News* (Peter Waldmeir, 28 septembre 1997) signale que les recettes des péages ont dépassé les 20 M\$ US.
- 14) Tunnel Detroit-Windsor : nous n'avons trouvé aucun renseignement financier. Toutefois, le site Web (www.dwtunnel.com/) indique que le trafic annuel « dépasse les 9 millions de véhicules ». En supposant un péage moyen de 4 \$ CAN (2,75 \$ pour une automobile), on peut évaluer approximativement les recettes des péages à plus de 36 M\$. Nous utilisons ici un chiffre de 38 \$M.
- 15) Pont Blue Water : le département des Transports du Michigan (« Michigan Toll Facilities ») fait état de 9 765 000 \$US en recettes de péage pour l'année prenant fin en septembre 2000. Et ce, pour le côté américain seulement. Nous estimons ici que les recettes totales sont de $2 * 9\,765\,000 * 1,5 = 29,3$ M\$ CAN. Une source au département fédéral des Transports des États-Unis fait état de recettes de péage de 7,5 M\$ US pour 1977 – encore ici, ce chiffre ne correspond qu'au côté du pont relevant du département des Transports du Michigan.
- 16) Pont Sault Ste-Marie : le département des Transports du Michigan (« Michigan Toll Facilities ») ne fait état d'aucune recette pour ce pont. Des sources du département fédéral des Transports des États-Unis (installations à péage) font état de recettes de 6,7 M\$ US pour 1997, dont 5,7 proviennent des péages ($1,5 * 5,7 = 8,6$ M\$ CAN). L'administration du pont international elle-même (correspondance avec L. Bourdlais) fait état de recettes de péage de 6 618 686 \$ pour l'année civile 2000 (nous supposons qu'il s'agit de dollars américains; soit 9,9 M\$ CAN ($1,5 * 6,6$)).
- 17) Pont Fort Frances-International Falls : les volumes de trafic de Statistique Canada (doublés) ont été multipliés par les tarifs de péage du 1^{er} octobre 2000 : 885 726 voitures * 4,50 \$ + 40 912 camions * 12 \$.
- 18) Autoroute Coquihalla : –.

⁵⁴ Pour calculer ce chiffre, les DJMA du tableau 1 sont multipliés par la longueur de l'installation, puis multipliés par 365. Les exceptions sont que 1) dans le cas des ponts et tunnels internationaux, seulement la moitié de la distance est utilisée et 2) dans le cas de la Route 407, on estime que le trafic quotidien moyen (semaines et fins de semaine) est de 205 151 véhicules pour un déplacement moyen de 10 km. Ces chiffres pour la Route 407 ne sont que des suppositions.

55 La nouvelle Enquête sur les véhicules au Canada de Statistique Canada (numéro de catalogue 53F0000XIE, ou publication TP 13627E de Transports Canada) estime à 148,8 milliards de v-km au total pour le 4^e trimestre de 1999 et le 1^{er} trimestre de 2000. En doublant ce chiffre, on obtient 281,7 milliards de v-km par année. Comme la période de pointe est probablement en été, le véritable nombre est donc sous-estimé. Quoi qu'il en soit, 0,5 p. 100 de ce total estimatif de v-km correspond à 1,5 milliard de v-km pour les installations à péage. Les voyages sur le RRN (79,2 milliards) est fourni dans le rapport annuel 2000 de Transports Canada, p. 87.

56 Bryan (1972), p. 46.

57 SG Hambros (1999), p. 51.

58 www.cobequidpass.com/, janvier 2001.

59 SG Hambros (1999), p. 44.

60 *Ibid.*, p. 65.

61 *Ibid.*, p. 64.

62 *Ibid.*, p. 61.

63 *Ibid.*, p. 63.

64 *Ibid.*, p. 71.

65 www.confederationbridge.com/, déc. 2000.

66 SG Hambros (1999), p. 101.

67 *Ibid.*, p. 107.

68 *Ibid.*, p. 108.

69 *Ibid.*, pp. 112-113.

70 Administration du pont du port de Saint John.

71 Statistique Canada, Enquête sur les voyages internationaux.

72 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

73 New York State Consolidated Laws, Title 8 Ogdensburg Bridge Authority, S 703.

74 La Niagara Falls Bridge Commission, qui exploite le pont, le désigne comme étant le pont Lewiston-Queenston (rin.buffalo.edu/c_niag/infr/road/brid_niag.html). Le site Web « Bridges Over Niagara Falls » (www.iaw.com/~falls.bridges.html) le désigne comme étant le pont Queenston-Lewiston.

75 « Niagara Falls Bridge Commission: History » (rin.buffalo.edu/c_niag/infr/road/brid_niag.html).

76 Schofield (1999).

77 www.peacebridge.com.

78 Scholfield (1999).

79 Zacharias (2000).

80 Sources américaines : site Web du département des Transports du Michigan (consulté en février 2001) : www.mdot.state.mi.us/bluewaterbridge/history.html. Les sources canadiennes sont « Aperçu historique de la participation du gouvernement fédéral à l'infrastructure routière », sur le site Web de Transports Canada.

81 Le site de Transports Canada's (« Aperçu historique... ») semble indiquer que les coûts totaux (pour les deux exploitants) étaient de 95 à 105 M\$ CAN. Toutefois, le site Web du département des Transports du Michigan indique que la part américaine des coûts était de 62,6 M\$ US.

82 Certaines sources indiquent que l'argent du FHWA était une subvention. Toutefois, Theresa S. Petko (département des Transports du Michigan), dans un exposé à une conférence du Transportation Research Board et de la FHWA, etc., à Dallas, en avril 1997, en parle comme d'un prêt.

83 <http://levin.senate.gov/releases/031198c.htm>.

84 Département fédéral des Transports des États-Unis (1999).

85 SG Hambros (1999). La plupart des renseignements dans les six premiers paragraphes sont tirés de ce rapport. Le fait que la création d'emploi était l'un des objectifs est indiqué à la p. 72; les renseignements sur la non conformité des propositions devant les objectifs financiers sont tirés de la p. 76; les renseignements sur les coûts d'emprunt plus faibles du gouvernement sont tirés de la p. 85 et la citation du vérificateur provincial est tirée de la p. 74.

86 Les renseignements sur la vente de la Route 407 et sur la question des péages sont tirés d'un communiqué de presse du gouvernement : Bureau de la privatisation de l'Ontario, Queen's Park (www.gov.on.ca/privatiz/), 16 avril 1999.

87 Kasianchuk (1985), p. 21; Seymour (1992), p. 20.

88 Seymour (1992), p. 20.

89 *RTAC News*, vol 10, n° 3, mai-juin 1984.

90 Kasianchuk (1985), p. 21.

91 Waters & Meyers (1987), p. 502.

- 92 Le rapport annuel du ministère des Transports et de la Voirie de la C.-B. pour 1997-1998 donne un chiffre de « presque 2,9 millions » (aucune statistique de trafic n'est fournie dans le rapport annuel 1999-2000). Les prévisions initiales ne sont pas connues, mais Waters & Meyers (1987) indiquent qu'on prévoyait le déroulement de 313 millions km/189 km = 1,66 million de voyages.
- 93 Les distances sont tirées de l'édition de 1999 de *Toll Facilities in the United States* de la FHWA. Elles excluent les portions se trouvant à l'extérieur des limites territoriales des États-Unis (c.-à.-d. au Canada ou au Mexique). Les nombres de ponts, tunnels et routes à péage donnés dans le texte sont très approximatifs, car ils sont basés sur un compte rapide du nombre de voies dans le tableau fourni dans cette publication, avec appréciation sommaire du fait qu'une voie représente une installations distinctes ou tout simplement une autre section d'une installation déjà comptée.
- 94 Forkenbrock.
- 95 D'après diverses sources (sites Web, rapports annuels, rapports « Tolled Facilities » du département fédéral des Transports des États-Unis) et de certaines estimations au jugé, voici la longueur des installations à péage :
- 1) Ponts Halifax-Dartmouth : estimation au jugé – 1 km chaque
 - 2) Autoroute Cobequid Pass : 45 km
 - 3) Pont de la Confédération : 13 km
 - 4) Pont du port de Saint John : estimation au jugé – 1 km
 - 5) Pont international de la Voie maritime : 4,02 km
 - 6) Pont Ogdensburg-Prescott : 3,54 km
 - 7) Pont international des Mille-Îles : 13,7 km
 - 8) Autoroute 407 : 69 km
 - 9) Pont Lewiston-Queenston : 0,49 km
 - 10) Pont Whirlpool Rapids : 0,33 km
 - 11) Pont Rainbow : 0,44 km
 - 12) Pont Peace : 1,77 km
 - 13) Pont Ambassador : 2,74 km
 - 14) Tunnel Detroit-Windsor : 1,56 km
 - 15) Pont Blue Water : 2,0 + 2,41 km (deux ponts)
 - 16) Pont Sault Ste Marie : 3,86 km
 - 17) Pont Fort Frances-International Falls : 0,32 km
 - 18) Autoroute Coquihalla : 195 km
- 96 Département fédéral des Transports des États-Unis (1999), pp. x-xii.
- 97 « New York Toll Facilities » (www.ettm.com/ny.html).
- 98 Transports Canada (2000), p. 87.
- 99 Cameron (1999), p. 7.
- 100 Cameron (1999), p. 7.
- 101 TransLink (2000), p. 2.
- 102 Lettre de Ken Dobell, directeur général, du 27 octobre 2000.
- 103 Frank Condon, « Vancouver Council Okays Vehicle Levy » (le Conseil de Vancouver donne son accord à la perception de droits sur les véhicules), *Truck News*, janvier 2001. La principale source du journaliste semble être Paul Landry, de la BC Trucking Association. D'après Landry, l'organisme qui devrait logiquement percevoir la nouvelle redevance sur les véhicules serait ICBC – la Société d'assurance appartenant au gouvernement provincial qui est chargée de l'immatriculation et de l'assurance des véhicules. Toutefois, le journaliste cite M. Landry qui déclare qu'ICBC « a refusé jusqu'à maintenant de le faire (percevoir les droits sur les véhicules) ». Le bulletin de la Manitoba Trucking Association (9 février 2001) signale simplement que le « gouvernement provincial... a convenu de ne pas soutenir la perception de droits sur les véhicules ni d'aider TransLink à les percevoir. » *Truck News* (12 février 2001) indique que TransLink envisage maintenant de demander une augmentation de 2 ¢/litre de taxes sur le carburant dans la région de Vancouver.
- 104 Tous les renseignements proviennent du rapport sur l'infrastructure du groupe de travail du Premier ministre.
- 105 Sommaire d'après la *Loi sur l'AMT, L.R.Q., c.A-7.02*.
- 106 Association des transports du Canada (1998).
- 107 TransLink. 2000. Mémoire présenté au Comité d'examen de la loi sur les transports au Canada. La toute première recommandation (p. 1) est « que le gouvernement du Canada mette au point et finance un programme complet d'investissement dans les infrastructures de transport qui soutiennent à la fois les besoins de transport nationaux et locaux. » Cette possibilité est également évoquée dans le plan stratégique de TransLink. Le tout premier élément du récent plan stratégique du GTSB (« GTSB Strategic Transportation Plan – Action for

Implementation », 30 juin 2000, au www.gtsb.on.ca) est d'« inviter » les gouvernements provincial et fédéral à « conclure un partenariat d'investissement dans les transports ».

108 Heggie et Vickers (1998) et Heggie (1999).
109 Heggie (1999).
110 Winston (1999), p. 47.
111 Winston (2000), p. 13.
112 Les six premiers paragraphes de la présente section sont adaptés de données tirées de Heggie et al (1999).
113 Litman (1999), p. 3.
114 Il s'agit d'un résumé des pages 96 à 107 de Heggie (1999).
115 Heggie et al (1999), p. 5.
116 Heggie et al (1999), p. 5.
117 Heggie et al (1999), p. 6.
118 van Geldermalsen (1996).
119 Huggett (1994).
120 Ibid.
121 Plan de rendement de la BCTFA.
122 Plan de rendement 2000-2001 de la BCTFA, p. 3.
123 Ibid., p. 4.
124 Ibid., p. 13.
125 BCTFA, rapport annuel, p. 36. D'autres aspects « singuliers » des mécanismes de financement de la BCTFA ne sont pas indiqués dans le texte. Par exemple, le rapport indique comme élément d'actif 11 000 types d'achat entièrement cessibles de Ballard Power Systems. S'il est logique pour le gouvernement de la C.-B. de détenir des intérêts dans Ballard Power, on peut se demander ce que fait un organisme responsable du financement de dépenses d'immobilisations de Voirie avec de tels titre.

126 Il s'agit là d'une estimation plutôt grossière : péages – 279 M\$, BCTFA – 175 \$, TransLink – 235 \$, Victoria (? un demi million de litres * 2,5 ¢ = 14 K\$), Edmonton – 65 M\$, Calgary – 85 M\$, programme de partenariat de la Saskatchewan (? Peut-être 1 M\$), Montréal (? 2,7 millions de litres * 1,5 ¢ = 41 K\$) = total global de 840,2 M\$.

127 Taxe provinciale sur le carburant – 6,8 \$, taxe fédérale sur le carburant – 4,0 \$ (pour le carburant consommé sur la route seulement), permis et immatriculation (véhicules, chauffeurs) – 3,1 \$, péages – 0,3 \$. Ensemble, ces montants totalisent 14,2 milliards \$. Divers autres frais de permis et d'autres montants devraient probablement être ajoutés à ce total.